

**Comentarios al Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000**

***Introducción***

El presente trabajo es fruto del esfuerzo colectivo de un importante grupo de investigadores educativos, la mayor parte de ellos socios activos del Consejo Mexicano de Investigación Educativa. Pretende aportar una visión crítica pero, a la vez, propositiva y constructiva sobre la educación en México hoy, a partir del análisis del Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000, dado a conocer en enero de 1996. Pretende, además, alentar y alimentar el necesario debate que sociedad y gobierno deben mantener respecto de la situación educativa del país y de las posibilidades de su continuo mejoramiento. Responde a una invitación expresa de este gobierno, para comentar críticamente el programa educativo, que hiciera a los investigadores educativos el Secretario de Educación Pública, licenciado Miguel Limón Rojas, en el acto de inauguración del III Congreso Nacional de Investigación Educativa, el 27 de octubre de 1995.

Para realizar el presente trabajo, se nombraron seis responsables de las áreas que constituyen temas esenciales de la actual problemática educativa. Estas fueron: educación básica, formación y actualización de docentes –que si bien no es un capítulo en el PDE, por su importancia fue coordinado de manera independiente–, educación de adultos, educación media superior –que se analizó en forma separada de la superior, aunque en el Programa se trate en el mismo capítulo–, educación superior y criterios para el financiamiento de la educación.

La Secretaría General del Consejo Mexicano de Investigación Educativa invitó a sus 150 socios activos a contribuir con críticas y propuestas para la elaboración del presente documento, enviando sus aportaciones a los responsables de las áreas temáticas definidas, quienes además, en algunos casos, invitaron a investigadores que, aunque no son socios del Consejo, podían hacer contribuciones importantes al tema en cuestión. Gracias al apoyo de la Secretaría de Educación Pública, fue posible enviarle a todas estas personas un ejemplar del Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000 para su estudio y análisis.

Se recibieron contribuciones de 21 investigadores. Estas fueron incorporadas a cada una de las áreas temáticas definidas por sus respectivos responsables, quienes sometieron a la consideración del grupo de colaboradores el documento resultante –en ocasiones en reunión, en ocasiones individualmente–, de forma que la Secretaría General del Consejo recibió trabajos ya aprobados por los autores. Esta misma realizó la integración de estos documentos, respetando siempre su contenido y, únicamente, introduciendo las modificaciones necesarias para darle unidad al documento final.

Queremos que este documento se convierta en un material de trabajo que puede y debe ser enriquecido por quienes tengan la posibilidad de leerlo y discutirlo. El Consejo Mexicano de Investigación Educativa quiere manifestar su total disposición para participar en debates más amplios y con diferentes sectores de gobierno y sociedad en torno a la propuesta gubernamental de conducción y orientación de la política educativa para los próximos años.

Agradecemos la valiosa y entusiasta colaboración de quienes compartieron este esfuerzo.

## **Educación básica\***

### **A. Aspectos generales**

El Programa, en su capítulo de educación básica, muestra una clara filosofía educativa y una creencia en la educación como mejoramiento individual y social así como factor clave para la unidad y desarrollo nacional. El hecho de que pueda reconocerse una filosofía educativa coherente como marco de referencia a un proyecto de política educativa general es, de suyo, encomiable.

No se trata propiamente de un programa, porque no se compromete con metas específicas, más allá de algunas –modestas, por cierto– de cobertura y reprobación. Se trata más bien de un programa que propone una serie de cambios fundamentales de orientación. Esto es lo que lo hace interesante, porque ello, de alguna manera, implica que de lo que se pedirá cuentas es de la capacidad del sistema educativo de haberlas logrado. Entre estos cambios fundamentales se encuentran: una preocupación central por la equidad, lo que supone reconocer la diversidad y la necesidad de la atención diferencial; un reconocimiento del valor de la participación de la sociedad en el hecho educativo; una importancia ya necesaria a la escuela y a la gestión escolar y, con ello, a los cuadros directivos de la misma.

En el Programa, y especialmente en el apartado que se refiere a estrategias y acciones, se aprecia la identificación certera de problemáticas y cursos de acción, sustentados de manera importante en la investigación educativa. Esta relación entre investigación y política educativa es indispensable. Ahora, es la investigación educativa tanto experimental como aplicada, de seguimiento e innovación las que son necesario impulsar para enriquecer las acciones que se están proponiendo al sistema, que ofrezca análisis de procesos y contextos, que fundamente métodos y formas de participación.

Finalmente, aparece una definición de calidad de la educación básica, que resulta interesante, con la que proponemos se trabaje: un sistema educativo es de calidad “cuando ha alentado el desarrollo integral de las personas, dotándolas de competencias para aprender con autonomía, y cuando ha fomentado los valores personales y sociales que constituyen la base de la democracia, la convivencia armónica y la soberanía nacional”.

Preocupa que pueda transformarse la válida atención “prioritaria” a la educación básica en atención “exclusiva”. Preocuparía que la política educativa se orientara únicamente hacia la cobertura del primer nivel del sistema, dejando sin propósitos comunes a los niveles medios y superiores del sistema educativo.

En las nuevas condiciones planteadas por la federalización –dentro de las que se formula este Programa y en contraste con los anteriores documentos sexenales de política educativa– hubiese sido deseable subrayar el papel que habrán de desempeñar las entidades federativas en la propuesta de programas de acción estatales para sus sistemas educativos, así como considerar las posibilidades de discutir las innovaciones que pudiesen haber surgido a partir de la transferencia de los servicios hacia los estados, para analizar su permanencia y posibilidades de aplicación en otros casos; por ejemplo, las diferentes acciones que han tomado los estados en torno a la supervisión escolar, que es un tema que el Programa toca de modo general.

---

\* Los apartados A al F, inclusive, fueron coordinados por Sylvia Schmelkes (DIE-CINVESTAV-IPN), con la colaboración de María Teresa Bracho (CIDE), Alicia Carvajal (DIE-CINVESTAV-IPN y UPN), Gabriela Delgado (CISE-UNAM), Emilia Ferreiro (DIE-CINVESTAV-IPN), Adriana Robles (DIE-CINVESTAV-IPN), Guadalupe Velázquez (UPN) y Eduardo Weiss (DIE-CINVESTAV-IPN).

El Programa no es suficientemente claro en el planteamiento del necesario proceso de articulación entre los tres niveles que ahora constituyen la educación básica. Todo parece indicar que cada uno de ellos corresponde a estrategias diferenciadas de sistemas no coherentes y continuos, lo que determina que existan evaluaciones inter-nivel.

### ***B. Sobre el diagnóstico***

El diagnóstico, a más de incorporar de manera implícita los resultados de la investigación educativa, expresa el reconocimiento de algunos factores cruciales que obstaculizan la expansión educativa y el mejor desempeño del sistema; explicita, además, uno de los elementos críticos para entender la expansión educativa: que la educación es un fenómeno generacional y un proyecto de futuro.

No obstante, si bien se presentan innovaciones que parecen adecuadas y viables, identificadas con la búsqueda de un sistema de mayor calidad y pertinencia, la debilidad que se puede señalar, es la ausencia de una noción organizativa en el nivel de diagnóstico, en donde se atribuyen los problemas de baja calidad y pertinencia, de manera casi convencional, al centralismo y la expansión.

### ***C. Sobre la reorganización del sistema***

El reto que representaba la presentación de un programa nacional, en las nuevas condiciones político-organizativas que planteó la federalización de servicios de educación básica, queda muy bien resuelto en los siguientes aspectos:

- Muestra la capacidad del gobierno federal para plantear un programa general de acción, orientado básicamente a las funciones que la federalización conservó para éste: la normatividad y la evaluación.
- Muestra una capacidad innovativa, desde la SEP, en el planteamiento de mecanismos orientados a estas dos funciones centrales para la efectiva operación del sistema educativo.

La importancia de estos dos puntos es central, en tanto que expresan y consolidan la voluntad política de mantener esas funciones para el gobierno federal y la disposición para innovar en el ejercicio de las mismas.

Con las metas de la federalización de la educación se abre la posibilidad de que cada entidad proponga las acciones que considere pertinentes para abatir la reprobación y la deserción. En este sentido, sería conveniente que las acciones propuestas, de manera particular por cada entidad, tuviesen en cuenta los objetivos y lineamientos generales para cada nivel educativo, con el fin de mantener cierta homogeneidad en los propósitos educativos de la educación básica.

Ahora bien, la federalización de la educación básica ha progresado de manera muy desigual. Mientras que algunos estados la han integrado rápidamente a su quehacer político estatal, en otros sigue estancada en el primer paso del proceso de unificación del sistema federal y estatal. A la vez, el desarrollo de equipos técnicos en los estados es muy desigual. Mientras que en algunos los hay bien formados, que han promovido innovaciones de interés nacional, por ejemplo, en sistemas de información y supervisión; en otros, el personal novato ha comprado innovaciones chatarra.

Al parecer también existe, entre otras cosas, una tendencia a *acelerar* el aprendizaje de contenidos desde el preescolar, para que los niños ya sepan leer, escribir, contar y hacer sumas y restas antes de entrar a la primaria. Esto es incongruente con los resultados de la investigación sobre desarrollo infantil y puede acarrear, a la larga, desfases importantes.

Dentro del actual proceso de federalización se perfilan dos posibles escenarios: por un lado, una competencia sana y estimuladora por nuevos modelos educativos entre los estados desarrollados;

por otro, el creciente subdesarrollo de los más atrasados, por falta de capacidad política y técnica.

Debido a lo anterior, y correspondiente al objetivo de equidad, parece de suma importancia emprender acciones compensatorias respecto a los estados más atrasados en materia educativa. Si bien los programas específicos destinados a la población indígena, la dispersa y la migrante pueden establecer mayor justicia social, es de suma importancia formar equipos técnicos competentes en los estados. El Programa menciona la posibilidad de dar asesoría y apoyos técnicos, para que los estados consoliden sus capacidades de planeación; habrá que extender estos apoyos a todas las fases del proceso educativo (gestión, currículum, materiales educativos, formación y actualización de maestros). Sobre todo recomendamos establecer programas específicos de formación para el futuro personal responsable.

#### ***D. Sobre las innovaciones que propone el Programa***

##### **1) Participación**

Cabe destacar, entre las innovaciones planteadas por el Programa, el reconocimiento al papel crucial de la participación de los distintos actores en el sistema educativo. Su relevancia en términos de comunicación de los propósitos, objetivos y lineamientos educativos es central.

Asimismo, se destaca el reconocimiento de la importancia de la información a los padres, para el desempeño de los niños en la escuela, a través de la propuesta de una línea editorial dirigida a ellos. Es un acierto, porque a los padres de familia, con frecuencia, se les ha limitado su participación al sostenimiento de las escuelas y pocas veces conocen la propuesta educativa en la que sus hijos participan. El acercar a los padres a la escuela, sabiendo un poco más el sentido de lo que sus hijos realizan al interior de ella, puede contribuir a replantear y fortalecer la relación padres de familia-maestros. Podría ser una estrategia más, que contribuya a la revaloración del magisterio.

No obstante, es necesario comenzar a darle contenidos específicos a la participación social y ensayar los límites de ámbitos de competencia de padres y maestros, a fin de evitar desviaciones peligrosas –sobre todo las que implican convertir la participación, en aportación económica de parte de padres y comunidad a la escuela– y de mitigar el temor de los docentes al riesgo del control, por parte de los padres de familia, sobre los aspectos propiamente educativos de la escuela. Este temor es legítimo, pero su presencia impide que se dé la participación de los padres en el sentido perseguido por el Programa.

##### **2) Gestión, supervisión y dirección**

Cabe señalar también, el reconocimiento de la gestión escolar como centro de la acción educativa, al destacar al “proyecto escolar como herramienta organizativo-formativa”. El Programa enfatiza muy acertadamente que el mejoramiento de la calidad, requiere de su contraparte en la gestión educativa.

Es digno de notar el reconocimiento de la importancia del papel de la supervisión y la dirección escolares para el buen desempeño de la acción escolar en los planteamientos referidos a la reorganización de la supervisión y al énfasis en la necesidad de capacitación, para esos dos niveles de decisión y acción. Sin duda constituye un acierto relevante revisar y replantear el papel de los directores y supervisores escolares. Es frecuente la imagen de estos directivos como personal de supervisión y control estrictamente administrativo y cuyo papel, en el terreno académico, a veces está desfasado de lo que los planes y programas actuales plantean como lineamientos. Al desconocer los directivos las propuestas curriculares, muchas veces obstaculizan las de los maestros que, por novedosas, les parecen incorrectas.

La investigación educativa ha encontrado que el papel del director en la escuela es fundamental

para elevar la calidad de la educación y el Programa señala la necesidad de perfeccionar los mecanismos de selección y capacitación y orientar la toma de decisiones de manera colegiada. Asimismo, propone la interacción periódica entre directores y entre éstos y los supervisores: lugares de reunión, tutorías, etcétera; todos y cada uno necesarios y que son un reto a las formas tradicionales de funcionamiento.

Se considera un acierto que se reconozca la sobrecarga de solicitud de información a supervisores y directores y que se proponga "... eliminar de las solicitudes de información atendidas por supervisores y directores todo cuanto no tenga beneficios claros y concretos para la educación ...". Esto es resultado de que las múltiples demandas sobre el nivel básico no son procesadas en el currículum y terminan sobreponiéndose al mismo.

En efecto, la multiplicidad de "proyectos especiales", así como la carga de reportes y formatos que cada uno de ellos implica, afecta no sólo el quehacer de supervisores y directores, sino también el de los maestros. En términos generales se puede decir que tiende a prevalecer la simulación (se informa lo que no se hace), pues es imposible realizar todo lo que estos proyectos implican. Sería conveniente reglamentar claramente esta situación, distinguir entre los proyectos obligatorios (que deben ser muy pocos) y los optativos (que en todo caso deben ofrecerse como menú a las escuelas), impedir que autoridades medias puedan solicitar informes directamente a las escuelas y diseñar un muy buen sistema de planeación e informe único.

No obstante, el Programa, que trata acertadamente lo relativo a gestión, participación social y evaluación, se refiere menos a la supervisión escolar y sólo se enfatiza que se requieren programas de actualización. El problema, sin embargo, es mucho más complejo y tal vez por eso se estima más pertinente atacarlo indirectamente a través de la participación social y de la evaluación.

Actualmente, la mayoría de los supervisores hasta nivel de director de educación en los estados, más que encargados de orientar y vigilar la calidad de los servicios educativos, parecen ser encargados del sindicato para vigilar asuntos laborales del magisterio (escalafón, traslados y muy especialmente despidos). Es por la priorización de los derechos del trabajador que, incluso programas de sobresueldos para maestros en zonas de difícil acceso, no logran mejorar su asistencia. Es por la incapacidad de exigir la calidad del servicio educativo, que la Secretaría, en varios sexenios, ha optado por canalizar recursos a programas con personal semi-profesional, tipo Conafe. Es por las prácticas semicorporativas de la relación Estado-sindicato en México, que se pueden mantener abatidos los salarios del magisterio, a cambio de espacios de poder que admiten *tolerar* el descuido del quehacer profesional específico.

Debido a lo anterior, parece imprescindible reformar el aparato político, en el sentido de disolver la imbricación SEP-SNTE. Como parte de la sociedad, nos corresponde exigir que el gobierno desarrolle más decididamente su papel de patrón y que el sindicato asuma uno más combativo en la reivindicación de un salario profesional. Para ello, ciertamente, necesitamos avanzar en el proceso de federalización y democratización.

### **3) Equidad y compensación**

Es de destacar el reconocimiento que hace el Programa de que la educación tiene costos directos para las familias y que el Estado, en tanto se mantengan las condiciones de pobreza y pobreza extrema, tiene que diseñar mecanismos que disminuyan la carga de la educación sobre el presupuesto familiar. Sin embargo, deja aún abierta la puerta a aumentar el costo para los segmentos inferiores del sistema escolar a través de "... la participación de la comunidad en la construcción y mantenimiento de las escuelas...". Este punto habrá de ser objeto de una atención y cuidado particular.

El documento parte de reconocer la desigualdad en el acceso a la educación básica, señalando como causantes las condiciones socioeconómicas. Se propone intensificar la capacitación de los

maestros en esta zona y reconoce la necesidad de avanzar en la construcción de modelos pedagógicos aplicables y adecuados a esta realidad. Es el reconocimiento de la desigualdad de acceso lo que lleva a proponer medidas integrales, diferenciadas, que atiendan condiciones y contextos. Sin embargo, sería peligroso encargar a los maestros de educación básica en comunidades rurales –como ya ha ocurrido en algunos estados– tareas específicas de los otros servicios o de educación de adultos, dado que éstas restan tiempo a su quehacer propiamente escolar que actualmente se atiende deficientemente y que requiere de esfuerzos y tiempos adicionales.

El Programa propone la organización, en tres ciclos de dos grados, para las zonas de baja densidad poblacional y con dificultades, para establecer planteles con todos los grados de educación primaria. Debe ponerse mucho cuidado en su formulación para garantizar que no se trate de modalidades de distinta calidad que segmenten aún más al actual sistema educativo y que se recupere, en este sentido, la experiencia y el modelo educativo de los Cursos Comunitarios del Conafe.

#### **4) Valores**

La manera como se presentan los objetivos de la formación valoral, aunque escueta, constituye un excelente comienzo de lo que puede llegar a ser un planteamiento curricular de esta formación. Así, parece un acierto que se enfatice que la vida escolar misma debe reforzar la práctica de valores tales como “la autoestima, el respeto, la tolerancia, la libertad para expresarse, el sentido de la responsabilidad, la actitud cooperativa, la disciplina racionalmente aceptada y el gusto por aprender”. Se concibe la escuela como un sitio de práctica de valores de la democracia, de la honradez, del aprecio por el trabajo y del sentido de pertenencia a una nación.

Es necesario reconocer que el propósito de formar en valores es un asunto de enorme complejidad, que no se puede enseñar como una asignatura más, sino que tiene que vivirse; lo importante es la consistencia. Proponerse formar en valores implica necesariamente comenzar por formar a los docentes en valores, como sujetos de valores y como formadores de valores. Proponerse formar en valores implica también ir modificando la estructura y la operación cotidiana, en general autoritaria, de la escuela.

Los valores que le corresponden a la escuela pública son justamente los relacionados con el respeto a los derechos de los demás, con la convivencia y con la democracia como estilo de vida. Empezar un programa de esta naturaleza implica acciones de gran envergadura. Pero esta declaración de propósitos parece un buen comienzo. Hay que considerar que actitudes y valores (autoestima, respeto, tolerancia, libertad para expresarse, sentido de la responsabilidad, actitud cooperativa, disciplina racionalmente aceptada y gusto por aprender) se aprenderán realmente, en la medida en que sean normas de conducta presentes en el ámbito escolar a todos los niveles (profesores, directivos, padres de familia y personal de apoyo administrativo).

Se habla de desarrollar mayor conciencia sobre la situación de la mujer y de sus potencialidades, de ofrecerle atención especial y de superar su rezago educativo. Dada la importancia otorgada por el Programa a la formación en valores, consideramos que es importante incorporar el objetivo de formar a hombres y mujeres en el reconocimiento de la igualdad fundamental de ambos y en el respeto que, como seres humanos, se merecen. De la misma manera, debe asumirse, en este terreno, la valoración de la diversidad, como vía de combate a toda manifestación de racismo o discriminación por razones de cultura, lengua o color de piel.

#### **5) Evaluación**

Interesa el claro reconocimiento de la necesidad de evaluar los resultados del sistema educativo, así como de hacerlos públicos. Si bien este objetivo ya estaba presente desde la Ley General de Educación, todavía no se han generado las medidas que permitan iniciar su logro. Se parte de la importancia de contar con sistemas de información pertinentes y oportunos sobre el sistema

educativo. Se reconoce a la evaluación como un medio para conocer y combatir las desigualdades educativas. Su importancia es crucial para el cumplimiento tanto de la función normativa como de la compensatoria.

Cabe resaltar, también, el llamado a establecer estándares educativos nacionales y comunicarlos a las distintas instancias del sistema educativo y a la sociedad. Esto debe complementarse con procesos de evaluación en el nivel del plantel escolar y grupo.

Con el establecimiento del sistema de evaluación del aprovechamiento escolar, que pretende asegurar mínimos académicos nacionales, sería conveniente considerar la adaptación y flexibilidad curricular que tienen los planes y programas de estudio actuales y encontrar las formas que eviten que se convierta en un mecanismo de coerción para los maestros. A pesar de que se considera una capacitación a directivos, dado que los cambios de este tipo responden a procesos de mediano y largo plazos, sería conveniente considerar que las prácticas actuales de control pueden desvirtuar el sentido inicial de la evaluación. Para evitar caer en este riesgo, parecería conveniente establecer que las evaluaciones –con base en estándares nacionales– no tuvieran repercusiones sobre los alumnos en lo individual. Deben servir, fundamentalmente, para conocer los problemas de calidad de los resultados educativos y para retroalimentar al sistema en todos sus niveles, incluyendo el de la escuela misma.

El Programa propone con mucha pertinencia la evaluación que, junto con la participación social, se consideran mecanismos para conmovir al aparato burocrático del servicio educativo público.

El propósito de organizar un metasistema para conocer, evaluar y mejorar el funcionamiento y eficiencia de la actividad educativa, contribuirá a un mayor conocimiento de los efectos que producen estas políticas. La organización del sistema de evaluación e información que se propone la captura, procesamiento y publicación de datos socioeconómicos de los diferentes estados, constituirá una fuente importante de comunicación hasta ahora inexistente. La construcción de indicadores externos a la escuela de eficiencia, equidad, aprovechamiento y, especialmente, la relación entre estos datos y la actualización de contenidos, materiales y métodos educativos abre la posibilidad de contar con información que permita conocer cuáles son los procesos y factores que más favorecen. De llevarse a cabo este sistema proporcionará datos fundamentales que hasta el momento no existen y que son básicos en el desarrollo de la investigación educativa.

La propuesta de desarrollar una cultura de evaluación del aprovechamiento escolar, al interior de la escuela, que no privilegie la memorización sino la solidez del conocimiento puesto a prueba en diferentes situaciones, recoge las observaciones que diversas investigaciones han hecho a la forma de enseñar en el aula.

Consideramos que aquí se tendrá que trabajar, conjuntamente con los maestros, en la elaboración de esta forma distinta de entender el aprovechamiento y la solidez del conocimiento.

Si bien se señala que la evaluación procurará una visión que atañe más a lo formativo que a lo estrictamente informativo, el reto está en proponer instrumentos que puedan medir cuestiones más de tipo formativo. El no hacerlo podría llevar a prácticas contraproducentes a lo que se plantea en la idea original, como sería que los maestros se dedicasen a trabajar en función de esas evaluaciones; máxime cuando de los resultados obtenidos en ellas, dependerían los estímulos para los docentes. La práctica ha mostrado que cuando hay de por medio una evaluación externa y única para diversos grupos de un mismo grado, existe una tendencia a preparar a los grupos para la presentación de exámenes. Si se busca promover la cooperación y apoyo entre los docentes, habría que cuidar que este tipo de medidas no resulte contraria a esas actividades que busca favorecer. Los sistemas de evaluación del trabajo académico en otros niveles educativos han provocado una suerte de competencia y aislamiento en aras de obtener mayores puntuaciones.

Asimismo, es recomendable que la evaluación describa claramente las diferencias que puedan llegarse a encontrar entre grupos, escuelas, instituciones formadoras de docentes o regiones, a fin

de que se propicie la búsqueda, por la investigación educativa, de explicaciones posibles a dichas diferencias.

## **6) Educación y trabajo**

Es necesario tener precaución con la noción, presente en el PDE, de que la educación básica contribuye a la preparación para trabajos futuros. Si bien es cierto que la educación básica servirá al trabajo, debe tenerse cuidado en no buscar incorporar sistemas de capacitación en este nivel. Hay que insistir en que son las competencias básicas de este nivel las que aportan al individuo beneficios a futuro en su desempeño laboral y la capacidad para formarse en el trabajo o en estudios postbásicos (por ejemplo, saber expresarse y comprender un escrito es de suma importancia para cualquier empleo, trabajo por cuenta propia o capacitación futura). La diferenciación, especialización y formación específica para el trabajo es asunto atendible en la educación postbásica. Por otro lado, la comprensión inicial de nuestra cultura económica y tecnológica es una de las competencias básicas a desarrollar en este nivel.

## **7) Investigación educativa**

Como investigadores educativos, no deja de alegrarnos que el Programa reconozca la importancia de la investigación educativa al señalar que "...se alentará la investigación educativa que se propone esclarecer la naturaleza de los fenómenos y contribuye a plantear la toma de decisiones estratégicas sobre bases mejor fundamentadas". Propone fomentar actividades que hagan avanzar el conocimiento teórico y práctico de la realidad educativa y aporten visiones críticas, opciones y perspectivas futuras para guiar las políticas gubernamentales. Considera que "...el nuevo conocimiento es elemento indispensable para estimular los cambios e identificar mejores cursos de acción. El gobierno federal intensificará el diálogo constructivo con los investigadores de la educación, apoyará a los grupos y proyectos regionales y procurará contribuir al fortalecimiento de sus tareas". Hubiera sido conveniente añadir a estos laudables propósitos, la necesidad de buscar un equilibrio en la capacidad de investigación educativa (y de retroalimentación de toma de decisiones en materia de política educativa) entre los diversos estados de la república, a fin de fortalecer el proceso de federalización.

### ***E. Sobre currículum, textos y materiales educativos***

#### **1) Currículum**

Es correcta la propuesta de una revisión sistemática y regular de planes, programas y libros de estudio. No obstante, convendría agregar la importancia de la prueba y la experimentación como sustento a modificaciones curriculares.

#### **2) Libros de texto**

La vigencia de los libros de texto oficiales se apoya únicamente en su gratuidad y la importancia que ésta tiene para las familias de bajos ingresos. Debe subrayarse el otro atributo actual de los libros de texto: el que sea único y obligatorio, lo que significa que todos los niños mexicanos que cursan la primaria tienen obligatoriamente que seguir el texto oficial sin que esto implique que no puedan hacer uso de otros materiales y libros complementarios. Ello tiene una importancia central, pues el libro de texto representa un instrumento de comunicación, un elemento clave para la unidad nacional, una herramienta en la búsqueda de un consenso en torno a los valores nacionales y a la idea misma de identidad nacional. Frente a las tendencias de la llamada globalización, podría subrayarse la centralidad de ofrecer a todos los mexicanos, mediante los libros de texto oficiales, una posible conformación de una imagen de ciudadano, que ahora es la única que atraviesa por todas las clases y grupos sociales, junto con los medios de comunicación colectiva.

El libro de texto oficial-gratuito-obligatorio-único tiene algunas características que lo hacen un



instrumento no despreciable en el sistema educativo:

- Ha sido, hasta ahora, la única vía de comunicación hacia la familia con relación a los estándares educativos, esto es, qué hace el niño en la escuela, qué aprende o debe aprender, por qué es importante, qué puede exigir a las autoridades escolares, cuál es la propuesta para aprender esos contenidos, en qué y cómo puede apoyar el aprendizaje de sus hijos, etcétera.
- Ha sido, además, la mejor vía para garantizar un mínimo de calidad educativa.
- Adicionalmente, cabe recordar que se trata de los únicos libros en muchos hogares mexicanos.

Es, sin duda, incuestionable que los mexicanos somos un pueblo poco lector y que la industria editorial pudiese aportar a la cultura nacional algo más de lo que ahora hace, por la vía de libros escolares. No obstante, conviene resaltar la importancia de que también la propia Secretaría de Educación Pública, aumente su producción editorial en, al menos, tres rubros; dos de los cuales ya menciona el Programa:

- El diseño de una línea editorial orientada hacia los padres.
- Ampliar la dotación de libros en las bibliotecas escolares y el acceso a materiales que pudiesen ser complementarios a los libros de texto oficiales.
- Valdría agregar la necesidad, poco cubierta, de libros y materiales complementarios para los maestros.

Estas acciones no sólo enriquecerían el proceso de aprendizaje en el sistema escolar, sino que además contribuirían a satisfacer dos necesidades que se han planteando durante años: apoyar a la industria editorial y la idea de abrir el espacio de la elección y decisión escolar y familiar a distintas opciones pedagógicas.

Maximizar el aporte de los libros a la calidad del proceso educativo, a través del enriquecimiento de los materiales escolares, pareciera ser una mejor opción que la sustitución de alguna de las actuales características de estos materiales.

En cuanto a la distribución de los libros de texto, sería conveniente reconocer que, aunque se ha avanzado mucho, aún existen serias deficiencias en la distribución y tomar medidas para eliminarlas.

Se esperaba alguna propuesta de materiales o libros en la educación preescolar y en la secundaria, al formar éstas parte del nivel básico. Sin embargo, para la secundaria se deja la producción y distribución de los libros de texto a la libre competencia comercial de las diversas editoriales, cuando es reconocido que sus objetivos e intereses son exclusivamente de lucro. La edición de libros de texto para secundaria es un gran negocio, porque existe una población cautiva de demandantes. No se menciona, en ningún momento, si el gobierno afrontará esta necesidad y, en el caso de que no fuera así, no se indica el tipo de normatividad que debiera regir en cuanto a la elaboración, congruencia con los planes de estudio, distribución equitativa y precios de venta adecuado a las necesidades y posibilidades de los compradores.

## ***F. Sobre niveles y modalidades educativas***

### **1) Educación preescolar**

La educación preescolar adolece de una caracterización como nivel educativo. Eso, en parte, explica por qué existen drásticas oscilaciones entre dos extremos de su concepción: quienes conciben el nivel como una preparación a la primaria, e identifican como su objetivo terminal el aprendizaje de la lecto-escritura –cosa que, contradice los resultados de la investigación sobre el

desarrollo infantil- y quienes, en el otro extremo, le reconocen únicamente objetivos de socialización.

La educación preescolar tiene objetivos de aprendizaje que le son propios, en razón de las características evolutivas de los niños en esas edades. Esto, sin embargo, debe precisarse y perfilarse de forma tal que dicho nivel, en efecto, favorezca y estimule los procesos de desarrollo y represente una base sólida y duradera para los estudios del nivel siguiente.

## **2) Educación secundaria**

La nueva concepción de educación básica de diez años, evidentemente, requiere un tratamiento en conjunto de la problemática, como lo presenta acertadamente el Programa. El texto, sin embargo, olvida la especificidad de la problemática de la secundaria y de las acciones necesarias correspondientes. Entre los investigadores hay un consenso de que la reciente reforma de los planes y programas de estudio en este nivel, es insuficiente para superar los problemas añejos como el de la calidad del aprendizaje que manifiestan sus egresados al presentar los exámenes de admisión al nivel medio superior. También hay un problema de pertinencia, que se manifiesta en el cúmulo de información particularizada impartida por maestros que en su mayoría son especialistas en su asignatura pero carecen de formación pedagógica.

El problema se agudiza en nuestros tiempos, cuando la secundaria ya no se concibe sólo como preparación para estudios superiores, sino también como competencia básica para la vida ciudadana y laboral y cuando se pretende la incorporación de sectores poblacionales que hasta este momento no acceden a la educación secundaria. Los gremios magisteriales y la defensa de sus tradiciones obstruyeron un cambio más a fondo de la secundaria en la modernización de 1993. Además, las innovaciones se quedaron en orientaciones generales y aun dentro de los mismos programas de estudio no se traducen adecuadamente en nuevos contenidos y sugerencias curriculares y didácticas. Los libros de texto cambiaron muy poco y las prácticas docentes, nada. Es decir, en secundaria hay un problema fuerte de congruencia entre los objetivos, los materiales y las prácticas educativas.

Otro problema central de la calidad de la educación secundaria es la fragmentación de la labor docente en múltiples horas de clase ante diferentes grupos y en distintos establecimientos por profesores *taxi* (que pueden llegar a 20 grupos con 700 alumnos por semana). Es una de las causas principales de la rutinización del trabajo docente y de la fragmentación de la experiencia educativa para los alumnos, personas que se encuentran en la pubertad con todos sus problemas formativos.

En los países en los que parece existir una educación secundaria de calidad, la estructuración del currículum no es muy diferente a la de México. Lo que hace la diferencia es el hecho de que los maestros son de tiempo completo en el plantel al que están asignados. Evidentemente, no todas las horas se destinan a trabajo frente a grupo. Una parte importante del tiempo pagado es para la preparación de clases, la atención personal de alumnos y el trabajo colegiado en la escuela.

Debido a lo anterior, proponemos que no se dé por terminado el proceso de reforma curricular en secundaria. No basta con las evaluaciones periódicas en planes y programas que acertadamente se proponen. Por otro lado, no hay suficientes recursos humanos con experiencias innovadoras en las didácticas de la secundaria en México. Por ello sería poco fructífero reemprender la reforma curricular dentro de este sexenio. Pero urge promover la conformación de equipos especializados que innoven programas de estudio y libros de texto, así como la formación inicial y actualización de profesores, para poder emprender la reforma necesaria a partir de una masa crítica de modificaciones en el próximo sexenio. Es imprescindible la formación inicial pedagógica para todos los nuevos maestros de secundaria.

Si queremos enfatizar la formación de valores y actitudes a través de ejemplos y las prácticas educativas mismas y evitar problemas de drogadicción, como señala acertadamente el Programa,

necesitamos avanzar sustancialmente en las condiciones materiales de la docencia, es decir, mejorar salarios, compactar las horas de clase, concentrar el número de asignaturas/grupos a atender por profesor, instituir tiempos de preparación y atención a grupos y, en general, una nueva profesionalización colegiada del trabajo académico y formativo en cada escuela.

### 3) Educación indígena

Resulta débil, y todavía con dejos de “integracionismo”, el planteamiento sobre la educación indígena; se esperaría uno más fuerte, orientado a vigorizar el carácter pluriétnico de la nación, de una educación en ambas direcciones, centrado en la formación de maestros y en su apoyo continuo.

Tres puntos fundamentales toca el Programa: a) recordar el “carácter pluricultural y pluriétnico de la nación”, según el artículo 4º de la Constitución y la Ley General de Educación; b) reconocer que cualquier planteamiento al respecto concierne no solamente a los grupos indígenas, sino también a los no indígenas los cuales deben ser justamente informados sobre “la contribución de los pueblos indios a la construcción histórica de la nación, el conocimiento de su situación y sus problemas y el reconocimiento de las aportaciones que como mexicanos realizan en todos los ámbitos de la vida del país”; y c) reconocer explícitamente que el racismo no está erradicado del país y que en los servicios educativos para los no indígenas “se combatirán las formas manifiestas y encubiertas del racismo”. Todos estos puntos, en particular el último, parecen fundamentales. Pero hay problemas en las estrategias a impulsar.

Se deja constancia del compromiso con la alfabetización en lengua materna, pero se introducen otras explicitaciones preocupantes. El párrafo dice: “La estrategia que se propone respecto de esta población consiste en promover *durante los primeros grados* el aprendizaje inicial de la lectura y la escritura en lengua materna e iniciar, *cuando los avances logrados en los primeros grados lo permitan*, la enseñanza oral y escrita del español como segunda lengua. En los grados educativos más avanzados se consolidará el uso del español, pero se propiciará también la *expresión* en lengua materna. Esta orientación deberá ser *receptiva* al punto de vista de la comunidad y considerar la situación lingüística de los alumnos, lo cual requiere *instrumentos confiables de diagnóstico*. La aplicación de esta orientación demandará elevar *la capacidad lingüística* de los educadores, en correspondencia con las poblaciones que éstos atienden”. Los problemas involucrados en este párrafo son de diversa índole. El más grave, por sus repercusiones, corresponde a la visión de las comunidades indígenas como “estrictamente monolingües”, y una aproximación a la lengua escrita durante un vago periodo enunciado como “los primeros grados”, lapso destinado exclusivamente a la alfabetización en lengua materna. Más aún, se establece una precaución adicional: la enseñanza oral y escrita del español iniciará “cuando los avances logrados en los primeros grados lo permitan”.

Éste es un tema muy delicado en el cual, bajo apariencias progresistas, pueden instaurarse mecanismos de segregación. La visión oficial sigue sesgada por el monolingüismo como situación ideal y su contrapartida inevitable: la desconfianza hacia el bilingüismo.

Aunque se hayan producido recientemente libros de texto gratuitos en algunas de las lenguas indígenas, es evidente que el material impreso para esas lenguas, y para todas las otras, será siempre mínimo con respecto a los materiales disponibles en español. El postergar la introducción de otros materiales (como los *Libros del Rincón*) porque están en español, es también posponer el conocimiento de los libros como objetos culturales (de la variedad de libros necesaria para que no se confunda la alfabetización con la escritura de listas de palabras o frases descontextualizadas).

En el mundo contemporáneo, las comunidades estrictamente aisladas, sin contacto lingüístico con otras lenguas (vía radio o TV) son cada vez más escasas. El bilingüismo no es ningún mal a ser evitado; lo malo es la imposición imperial del monolingüismo. Es claro que las lenguas están asociadas a prestigio social diferenciado y es evidente que la propia autoestima va unida al prestigio social de la primera lengua. Sobre estos asuntos la escuela no puede legislar, pero sí

contribuir a difundir mensajes como los antes mencionados a propósito del racismo. Pero también la escuela puede ayudar a valorar el bilingüismo como algo a lo que los niños indígenas pueden tener fácil acceso (más fácil que los hispanohablantes).

La adquisición de la lengua escrita requiere (tal como la investigación actual lo ha demostrado profusamente) una compleja transformación de las actitudes hacia la lengua oral; ésta (cualquiera que ella sea) se aprendió en contextos de comunicación, como un instrumento apto para regular las relaciones sociales. Para aprender a leer y escribir es preciso considerar a la lengua como objeto en sí, un objeto analizable y no sólo un instrumento de comunicación. *En esa operación de conversión del lenguaje –de instrumento a objeto de reflexión– los contrastes entre variedades dialectales de la misma lengua, así como los contrastes con otras lenguas, ayudan en lugar de entorpecer.*

Si prolongamos con tantas precauciones la introducción al español no sólo estaremos contribuyendo al aislamiento sino también al retraso escolar y dificultando la propia alfabetización (que se seguirá haciendo fuera de los textos, en un espacio clausurado y a-funcional que es el del pizarrón). Es hora de atreverse a pensar en la posibilidad de la bi-alfabetización, algo que este documento ni siquiera consigue entrever.

El segundo problema tiene que ver con lo que se dice sobre los grados más avanzados, en donde “se propiciará también la expresión en lengua materna”. De acuerdo, pero hace falta más. Hace ya mucho tiempo que los debates internacionales distinguen entre lengua de alfabetización / lengua de instrucción / lengua de reflexión.

Parece utópico (por el momento ) que se eleve a las lenguas indígenas al estatus de “lengua de instrucción”. Porque no es sólo la “expresión en lengua materna” (sin especificar, véase bien, si se trata de expresión oral o también de escrita) la que debe favorecerse. Los programas prevén espacios específicos (llamados “Español”) de reflexión analítica y funcional sobre esa lengua. ¿Por qué no empezar a prever espacios similares –si no equivalentes– para la reflexión analítica y funcional sobre las lenguas indígenas?

Una actitud meramente conservadora no ayuda a las lenguas indígenas a crecer como tales, ya que una lengua crece en recursos expresivos cuando debe enfrentar nuevos desafíos comunicativos. Las lenguas indígenas no son objetos de museo, que ayudamos a conservar; es preciso contribuir a su desarrollo, si realmente creemos que “el carácter pluricultural y pluriétnico de la nación” es un valor que queremos defender. Convertirlas en “objeto de reflexión analítica y funcional” dentro de la programación escolar, sería parte necesaria de esa estrategia.

El otro problema tiene que ver con la supuesta necesidad de “instrumentos confiables de diagnóstico” acerca de la situación lingüística de los alumnos. En términos de conocimiento de la realidad, de acuerdo, pero en términos de política educativa, la enunciación corresponde, una vez más, a las oscilaciones perceptibles en el manejo de este problema: monolingüismo vs. bilingüismo. Es mucho más fácil suponer que entre el monolingüismo y el bilingüismo perfecto hay una enorme gama de situaciones y que lo más común (aquí y en todos lados) son grados variables de bilingüismo (tanto en adultos como en niños).

El Programa hace referencia a la atención a niños y jóvenes indígenas en áreas urbanas. El tema es importante, porque hasta la fecha la educación indígena se ha referido casi exclusivamente a zonas rurales, ignorando los grandes procesos de migración de indígenas a las ciudades. Sin embargo, este apartado parece imaginar una extensión de la actual educación indígena en el medio urbano, lo cual es no sólo irrealizable sino también peligroso: “...mediante estudios de microplaneación territorial será posible ubicar a los niños en las escuelas de acuerdo al grupo indígena y al grupo de edad al que pertenecen. En esta tarea, habrá que proporcionar capacitación y asesoría a los maestros, para que puedan facilitar la integración paulatina de los niños indígenas a la escuela urbana regular. Adicionalmente habrá que ponderar si se requerirán adaptaciones de los materiales didácticos con que cuentan los niños en zonas urbanas”.

¿Qué pasa si se encuentran en una misma escuela niños provenientes de cuatro, cinco o más grupos indígenas? ¿Se va a dar atención diferenciada a cada uno de ellos? ¿O se los va a segregar –de una u otra manera– con “los inditos del salón”? ¿Se desconoce acaso que los niños aprenden fácilmente el español cuando son trasladados a un medio urbano, y que lo aprenden mejor en la calle que con la maestra?

Estamos de acuerdo con capacitar a los maestros para que no los segreguen. Capacitarlos para que sientan interés por aprender algo de esas lenguas, para presentar públicamente a esos niños como sabiendo más que los otros, porque poseen otra lengua y otro conocimiento del mundo; pero capacitar a los maestros para que *imaginen* que esos niños van a tener dificultades especiales, es predisponerlos para que los vean, de entrada, como “repetidores potenciales”. Y pretender censarlos puede contribuir a discriminarlos.

Ahora bien, el Programa parece considerar a la educación bilingüe-bicultural como de las mejores experiencias del pasado reciente en las que se inspira. Sin embargo, la investigación parece indicar que dicho modelo no ha podido ser adecuadamente implantado. Las condiciones para que se efectúe una verdadera educación bilingüe-bicultural no se han generado, aunque se ha avanzado en ello, sobre todo a partir de la edición de los libros de texto para primer nivel en 47 lenguas. No obstante, la formación de los docentes que trabajan en el medio indígena aún deja mucho que desear. Se sigue preparando a los docentes en tres meses, a pesar de que se considera a la formación y actualización de profesores como elemento fundamental para atender a la población escolar. Todavía se encuentran muchos casos en los que el maestro indígena es de otra etnia que la de sus alumnos, por lo cual no domina su lengua. Pareciera que en el mundo indígena existe una enorme diversidad de situaciones de bilingüismo y de debilidad-fortaleza cultural de las comunidades, que pueden explicar las enormes disparidades en la forma como opera en diferentes circunstancias la educación bilingüe-bicultural. Es necesario reconocer que, en muchos casos, la educación básica indígena opera bajo condiciones de enorme pobreza de recursos, tanto materiales como humanos, lo que se manifiesta en los altos índices de deserción y reprobación. Ello nos lleva a cuestionarnos si la educación bilingüe-bicultural no corre, en algunos casos, el riesgo de convertirse en una tan diferente, que lo que logre sea acentuar la actual segregación y marginación de la población indígena.

Ante esta situación, proponemos acentuar la investigación sobre la educación en el medio indígena, desarrollando la hipótesis de la diversidad de situaciones, condiciones y necesidades educativas. De esta forma, convendría documentar detalladamente experiencias exitosas de educación bilingüe-bicultural, junto con la cuidada experimentación de formas diversas de enfrentar el doble objetivo: de fortalecer el carácter pluriétnico y multilingüístico del país y de ofrecer a los niños indígenas una educación de primera calidad.

#### **4) Educación especial**

Resulta interesante el programa de integración de niños con discapacidades a escuelas regulares. Sin embargo, ésta parece constituir una meta a alcanzar en un plazo relativamente largo, para lo cual es necesario asegurar que se den una serie de condiciones. En lo inmediato, parece imprescindible diseñar y llevar a cabo campañas escolares de información, dirigidas especialmente a maestros y padres de familia, acerca del tipo de estrategias de atención que se promueven.

De la misma manera, parecería conveniente valorar la atención-apoyo a los maestros que aceptan a alumnos con requerimientos especiales, en función de la discapacidad que presentan los niños, pues no es lo mismo que se integre un niño con problemas motores leves, que otros con problemas de audición y lenguaje severos, o ciegos. Esta valoración podría permitir una planeación de la atención del grupo especializado que conduzca a acciones concretas y urgentes para apoyar al maestro de grupo de acuerdo con la severidad de las discapacidades que atendía. A veces, quizá, habría que poner en marcha asesorías especiales o de capacitación a los maestros con los alumnos que requieran el uso de lenguajes especiales para comunicarse con ellos.

Habría que procurar que las unidades de apoyo a las escuelas regulares se conviertan en soportes reales al trabajo docente del maestro, que directamente atiende al o los niños discapacitados y a los otros involucrados (padres, director y comunidad escolar).

## **G. Sobre la formación y actualización de docentes**

### **1) Comentarios generales\***

La formación y actualización de docentes en educación básica es una de las asignaturas pendientes del sistema educativo y aunque no es el único factor que determina la calidad de la educación nacional, sí requiere ser atendido de manera urgente con acciones rápidas y eficaces, que abarquen la totalidad del sector y a todos sus actores. Las acciones deben fundamentarse en políticas de largo alcance que permitan su continuidad y que eviten las rupturas que lo han caracterizado.

Muchos de los problemas y de las líneas de política que ahora plantea el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000 en lo relativo al rubro de formación, actualización y superación de los maestros de educación básica, ya habían sido señalados en el Programa de Modernización Educativa 1989-1994 (PME), sin que hasta ahora las problemáticas hayan sido superadas de manera consistente, o las líneas de política se hayan convertido en estrategias de acción.

En este apartado se hace un análisis de lo que el Programa plantea al respecto y se incluyen algunas propuestas que, a nuestro juicio, permitirían avanzar en la discusión de esta temática tan importante para el desarrollo de la educación básica.

### **2) Política de formación de docentes**

Aunque es difícil decirlo, y más en un documento como el Programa, el factor político es clave para entender y actuar en este ámbito de la formación de docentes, en todas sus modalidades y expresiones.

Si bien en el Programa se intenta delinear una propuesta, parece poco precisa ante la magnitud del problema, sobre todo porque este campo está atravesado por intereses políticos y sindicales que han obstaculizado el cambio y porque esta situación se complica más en el actual proceso de federalización. Estos son dos aspectos que deben considerarse y trazar estrategias para superarlos, en tanto son factores clave para el avance de cualquier cambio.

A partir del reconocimiento de que instituciones y estructuras del sistema de formación de docentes se han yuxtapuesto a lo largo de la historia (normales, CAM, UPN, entre otras), en el Programa se señala la creación de un "sistema nacional bajo la concepción de un sistema integrado" similar al que se proponía en el PME para atacar el mismo problema: "sistema coordinado nacionalmente con operación descentralizada". En este sentido, si bien se destaca la importancia de regionalizar las medidas y buscar un equilibrio entre la participación federal y estatal, habría que considerar que la federalización ha tenido un desarrollo heterogéneo en el país, que se debe, en gran parte, a la situación desigual en que se encuentran las entidades federativas.

Asimismo, al no estar definido el proyecto nacional ni las bases sobre las que va a operar, puede convertirse en una sumatoria de sistemas estatales alejados de la concepción de proyecto integrador que se propone. De ahí que nos permitamos sugerir:

- Que es necesario plantear una política clara, que defina el contenido y las formas organizativas del sistema nacional de formación que en el Programa apenas se delinea. En ella deben señalarse

---

\* Este apartado fue coordinado por Etelvina Sandoval (UPN), con la colaboración de Patricia Ducoing (FFYL-UNAM), Margarita Zorrilla (IEA-UAA), Alicia Carvajal (DIE-CINVESTAV-IPN y UPN), Patricia Medina (UPN), Lesvia Rosas (CEE), Gabriela Delgado (CISE-UNAM), Daniel Gómez (UV) y Gerónimo Reyes (UV).

con precisión: a) los elementos constitutivos del sistema nacional de formación de docentes; b) el papel que jugarán las instituciones formadoras que ya existen y cómo se prevé evitar las duplicidades al mismo tiempo que recuperar su experiencia; c) los mecanismos de articulación entre las propuestas estatales y los lineamientos federales que permitan respetar las particularidades regionales y la autonomía de los estados, atendiendo al mismo tiempo la problemática global del magisterio mexicano, y d) las medidas tendientes a acotar el nivel de participación de las organizaciones gremiales del magisterio.

- Que se requiere planear, detalladamente, los mecanismos mediante los cuales las entidades se pueden ir convirtiendo en autosuficientes para formar a los docentes que lo necesitan. Esto supondría contar con un diagnóstico preciso de las instituciones formadoras de docentes en cada estado.

- Que debe elaborarse un plan detallado que aborde mecanismos de jubilación, retiro o reubicación del personal docente y no docente de las instituciones formadoras de los mismos, a fin de renovar paulatinamente los grupos de trabajo.

### **3) La formación inicial**

La Reforma de 1984 a la educación normal quedó inconclusa. El decreto por el cual esta educación se elevaba a nivel terciario, no estuvo acompañado de un proceso transformador de estructuras de las normales ni de su enriquecimiento académico. En suma, las anunciadas reformas para la educación normal no han podido concretarse y este elemento hace muy difícil la transformación profunda a la que alude el Programa.

Las pautas estratégicas mencionadas en el actual programa sectorial no apuntan a una solución radical, en tanto que el cambio que se propone al interior del sistema normalista, centrado en una modificación curricular, no haría sino confirmar su estado actual y sus tendencias. Si bien es cierto que es necesario realizar una reforma del currículo de la formación inicial de los que serán docentes en alguno de los niveles de la educación básica, la reforma no deberá reducirse a ello. Hay otros aspectos importantes que deben incluirse para lograr un proceso verdaderamente renovador, entre los que se encuentran: la transformación de las normales, la formación de los formadores, la orientación de la formación docente y el futuro de la misma.

*La transformación de las normales.* El normalismo mexicano vive un proceso de estancamiento debido, tal vez, a las grandes inercias internas, al control político y a su aislamiento.

Si bien en el Programa se reconoce que la transformación y el fortalecimiento académico de las normales es prioritario, no se apuntan medidas que tiendan a superar los problemas antes señalados. Es preocupante que no se proponga que las normales se conviertan en instituciones de educación superior (como en el PME), lo que se sustituye por la recuperación de "la mejor tradición del normalismo mexicano". En ese sentido, en el Programa existe una ambigüedad en cuanto al modelo de escuela formadora de maestros que se propone: si se mantiene la idea de institución de educación superior (donde se realicen funciones de investigación, docencia y difusión), o si se habla de una normal mejorada, de nivel terciario.

Lo anterior nos conduce a proponer que se acabe con la ambigüedad que se asigna al estatus de las escuelas normales en el Programa. Las variantes pueden ser transformarlas verdaderamente en universidades (escuelas de educación superior), mejorar su actual servicio (modificando las inercias que actualmente las signan) o transferir la formación inicial a las universidades existentes. El Programa debe tomar una posición clara al respecto con base en un análisis y fundamentos sólidos, que consideren tanto la capacidad docente y administrativa de las normales como la de las universidades para cumplir con esta función.

Desde nuestro punto de vista, para transformar verdaderamente a las escuelas normales se requiere iniciar un proceso para convertirlas en instituciones abiertas al conocimiento, con vínculos

hacia el ámbito universitario. Esto, además, podría atenuar la influencia sindical al interior de las normales, que hasta ahora ha obstaculizado su transformación. Consideramos que en tanto las escuelas normales del país no logren constituirse como verdaderas universidades, en donde se cree y se recree el conocimiento para impactar la práctica educativa, la formación inicial de docentes continuará arrastrando la misma problemática.

Ello requiere planear una intervención intensiva y multidimensional en las instituciones formadoras, sobre todo en las normales, para diseñar colectivamente su proceso de cambio. Esta intervención debe tener objetivos y estrategias claras, al mismo tiempo que ser decidida, para propiciar el cambio necesario sin dañar intereses laborales.

*La formación de formadores.* Como bien se señala, ha habido un rezago –en los últimos años– entre los cambios curriculares en los niveles de educación básica y los de las normales. Por ello se propone la modificación de planes y programas de estudio, sin embargo, ésta no logrará ser sustancialmente exitosa, si no va acompañada de una fuerte actualización de la planta docente encargada de llevar adelante esas innovaciones. Los cambios curriculares no garantizan por sí mismos una transformación, en tanto que serían los propios formadores los que tendrán a su cargo la formación de los futuros maestros.

Se advierte, en el Programa, la ausencia de una propuesta relativa a la formación de los formadores, que rebase la idea de “capacitación previa” para manejar los nuevos programas. Asimismo, parece excluirse la experiencia de estos docentes en las propuestas de capacitación.

La formación de los formadores en las escuelas normales, es un aspecto sobre el que deben trazarse políticas específicas y permanentes, no sólo coyunturales, que además recuperen la experiencia y saberes que en su trayectoria profesional han adquirido estos docentes.

Además, la capacitación para la transformación curricular que menciona el Programa debe modificarse por una permanente, en tanto que aprender a trabajar de otra manera implica un proceso que requiere apoyos en diferentes momentos de la práctica.

Por tanto, en el sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación de los maestros, se deberá incluir un programa destinado a los formadores de docentes. La transformación de las instituciones formadoras exige un programa detallado de reconversión de la planta docente, condición necesaria, aunque no suficiente, para el éxito.

*La orientación de la formación inicial.* La orientación del Programa en cuanto a la formación de docentes intenta subsanar algunos de los errores más notorios del antiguo sistema, como son la distancia entre la formación inicial y la práctica. Sin embargo, el perfil del docente que se pretende lograr con la reforma a los planes de la formación inicial no es claro, pues al tiempo que se plantea sutilmente una preparación profunda y amplia para que los maestros puedan desenvolverse en distintos medios de trabajo y responder profesionalmente a las necesidades educativas de éstos, pareciera subsistir una visión instrumentalista que persigue centralmente responder a los nuevos enfoques curriculares propuestos en la reforma de educación básica. Tal orientación no es nueva, ya que en políticas anteriores se ha entendido la formación del maestro en las normales como copia retraducida de los programas escolares de primaria (o del nivel correspondiente). Con esto se corre el peligro de caer en un reduccionismo formación-mercado de trabajo-planes y programas vigentes en escuela básica. La transformación constante de los planes y programas de estudio en la educación básica ha estado signada por su correlato en las normales, por lo que queda pendiente trabajar en el contenido de la profesión más allá de los cambios coyunturales.

De ahí que propongamos que la formación inicial de docentes sea entendida como un proceso de enriquecimiento cultural global. El docente debe ser concebido como un sujeto que domina, en un sentido general, tanto el contenido disciplinario como los diferentes aspectos inherentes a su profesión. Esta orientación implica otorgar a la docencia de niveles básicos una legitimidad disciplinaria donde se conciba al maestro como un profesional capaz de enfrentar nuevas



exigencias en su espacio de trabajo. Tal orientación puede permitir superar la actual tendencia de establecer cambios permanentes en la formación inicial vinculados a propuestas educativas sexenales.

Para fundamentar un trabajo en este sentido parece conveniente realizar un estudio comparativo de los sistemas de formación inicial de maestros en varios países y retomar la experiencia de éstos, adecuándola a nuestras condiciones.

*El futuro de la formación docente.* Hablar de los futuros maestros requiere poner en la mesa de discusión el déficit de docentes de educación básica que actualmente se enfrenta en zonas rurales y de difícil acceso, así como sus causas. La profesión docente ha perdido atractivo debido a las difíciles condiciones en que se desarrolla, lo que ha llevado a la necesidad de *habilitar* como maestros a egresados de preparatoria o incluso de secundaria.

En el Programa se reconoce la necesidad de atraer hacia la profesión a “un mayor número de estudiantes con genuina vocación y sentido de servicio”; sin embargo, la “falta de atracción” tiene razones concretas vinculadas al futuro profesional que se le ofrece al estudiante y no es sólo un problema de falta de vocación en abstracto.

El esquema mexicano de formación de docentes para la enseñanza básica se encuentra invertido, desde el punto de vista de los estudiantes que acceden y concluyen la escuela normal. Lejos de que sean los mejores quienes se incorporan a las escuelas normales son, en muchos casos, los que por razones económicas o de otra índole (como no haber sido aceptados en universidades), transitan por este espacio como un puente para acceder a otra formación y a otra profesión.

Sin embargo, la educación básica necesita ser atendida por los mejores elementos de nuestro país, en razón de su complejidad, de las disparidades regionales desde el punto de vista cultural, étnico, social y económico. Ello requiere atender efectivamente las condiciones de trabajo del maestro, tanto en el aspecto económico como de apoyos académicos y materiales, para que el trabajo docente pueda ser valorado por los aspirantes como una opción profesional.

Así, el normalista podrá concebir su opción por la docencia como un proyecto de vida, asumido voluntariamente por razones personales y profesionales. Sólo de esta manera se resignificará su situación de sujeto en formación.

En resumen, los cambios necesarios en la formación inicial no deben reducirse a lo curricular. Es necesario incorporar los aspectos ya señalados de modificación de las normales, la formación de los formadores, la orientación del currículum y una política clara que tienda a mejorar el ámbito de trabajo de los futuros docentes.

#### **4) El desarrollo profesional del magisterio**

*a) La formación en ejercicio.* El Programa es parco en lo concerniente a las deficiencias considerables que han signado, hasta ahora, a la actualización, capacitación, nivelación y superación de los docentes. Estos esfuerzos no han sido objeto de evaluación y seguimiento referente al impacto posible en el trabajo del docente en el aula y el de su quehacer en el proceso de enseñanza y aprendizaje de los alumnos.

Entre las ideas nuevas se encuentra la de los 500 centros de atención al maestro, que parece interesante, pero que requiere de tiempo y motivación para que sean debidamente aprovechados. Un aspecto positivo es que el sistema en general parece más ágil. Pero el cambio no es sustancial, ya que la oferta estará abierta a que cada uno acceda a ella según sus intereses y posibilidades. Con ello la actualización de los maestros en ejercicio, se transforma de un problema institucional en uno personal que cada docente enfrentará de acuerdo con su tiempo y condiciones particulares. La “plataforma de competencia didáctica” –que se aspira sea común en este Programa– tendrá en la realidad grandes variaciones. La formación permanente inscrita en el tiempo laboral de todo ser

humano, debería constituir una prioridad estatal, asunto que no se vislumbra claramente en el PDE.

Se advierte una inconsistencia en el Programa cuando, por un lado, se refiere a la proliferación y desarticulación de instituciones diversas para atender la formación de los docentes en servicio y, más adelante, propone la creación de los centros de maestros (mencionada desde hace más de dos años). Existe el peligro de crear un organismo más, que contribuya a la ya citada dispersión de funciones que se quiere atacar. Esto es serio pues la inversión es muy alta.

Aún se mantiene alejado el sistema formador de docentes de la educación superior, por lo que parece muy pertinente el planteamiento del Programa acerca de que las instituciones de educación superior se sumen a las tareas de formación de docentes en servicio de educación básica. Construir una relación productiva entre las instituciones formadoras de docentes y las de educación superior seguramente será benéfica, pero ésta debe darse bajo ciertas reglas y parámetros claros que en el Programa se obvian o se acotan a su mínima expresión; un ejemplo es la asignación del papel de nivelación a la UPN.

La reorganización y articulación de todas las instancias que han desarrollado estrategias de actualización, nivelación, capacitación y superación del personal docente y directivo en servicio; la participación de las instituciones de educación superior, e incluso la creación de un organismo más, carecen de una propuesta clara de operación en el Programa. Da la impresión de que la tónica es la de construir un nuevo sistema –tal vez pensando que los vicios del existente son insuperables– y poner a trabajar a las viejas instituciones con base en los objetivos de éste, haciendo a un lado sus propuestas y experiencias. Si éste es el sentido, debe plantearse claramente.

El esfuerzo formativo, en materia de educación permanente para el magisterio en servicio, supone un proyecto más estable y consistente para evitar que la práctica profesional continúe permanentemente en retraso con respecto a los avances teóricos y prácticos en la doble dimensión: disciplinaria y didáctico-pedagógica.

El Programa tendría que ser más explícito respecto de la integración de los centros de maestros y las funciones que desempeñarán. De la misma manera, debía tomar una postura clara respecto de las responsabilidades concretas de las instituciones formadoras de docentes que ya existen.

La *formación* del magisterio en servicio debe operar bajo una concepción permanente, con un proyecto estable y consistente que atienda a todas las dimensiones del problema y que considere tanto el seguimiento como su evaluación.

El Estado debe generar las estrategias operativas pertinentes que garanticen la formación permanente como un espacio de reciclaje durante la vida profesional del maestro y que debe estar inscrita en su tiempo laboral. Es conveniente pensar en programas que lo permitan, tales como el año sabático que ya se desarrolla en el Estado de México.

La actualización de los maestros en servicio, si bien urgentemente requerida, no es un asunto que haya de resolverse voluntariamente. Los gobiernos federal y estatal deberán buscar los mecanismos y estrategias operativas para atender a *todos* sus maestros de educación básica, en tanto se va construyendo una cultura distinta, en la cual, la actualización permanente se convierta en un asunto de las escuelas y de los equipos docentes, incluyendo al director. La escuela así concebida podrá disponer de apoyos diversos como asesoría de expertos y materiales.

Para renovar profundamente las acciones formativas para los maestros, es conveniente trabajar en la formación de equipos de instructores muy capacitados, expertos que en un lapso determinado se dediquen a formar a los nuevos equipos de formadores.

Se deben impulsar acciones para la formación de investigadores, que puedan ser partícipes de las tareas que las instituciones educativas demanden para el desarrollo de sus programas de

formación y actualización de los maestros, así como para la evaluación de dichas acciones.

*b) Revaloración social del magisterio y carrera magisterial.* Tanto en los ítems de revaloración social como en carrera magisterial, encontramos declaraciones generales. Parece que no se recupera la experiencia que en sus tres años de vigencia ha arrojado carrera magisterial y se sigue una tendencia inercial sobre lo que se ha hecho hasta el momento en estos aspectos. Por ejemplo, se promocionará la participación del sector universitario en el intercambio con el sistema de formación de maestros para la superación profesional. Pero no se encuentra resuelto el asunto de sus repercusiones sobre carrera magisterial, ni se prevén los cambios necesarios en este rubro que hay que discutir en la perspectiva del proyecto social del magisterio. Se puede notar la desatención hasta en el espacio que el propio documento otorga a este proceso de las fuertes repercusiones en la práctica escolar, en las condiciones de vida y laborales de los docentes y en los esquemas de trabajo, empleo y sostenimiento del sistema educativo público.

Entre las características a reconocer y estimular en el ejercicio sobresaliente del magisterio, se mencionan “la constancia, la capacidad de innovación y liderazgo y el logro de resultados meritorios”. Aparentemente, algunos de estos logros y actitudes tendrían que ver con los resultados de las evaluaciones nacionales que se tienen propuestas, pero seguramente éstas rebasan la posibilidad de evaluar la constancia y la capacidad de innovación. Son aspectos que se mencionan muy de prisa y que requerirían de una mayor explicación para evitar interpretaciones burocráticas, ¿cómo se va a medir la capacidad de innovación de un maestro y qué se entiende exactamente por esto? La misma pregunta puede hacerse con relación al liderazgo.

Como lo reconoce el Programa, la revaloración social del magisterio forma parte de un complejo problema en el que se incluyen tanto la formación inicial y la formación en ejercicio, como las condiciones económicas y materiales del trabajo docente. Los programas de estímulos se convierten en paliativos del gran problema hasta en tanto éste pueda atenderse adecuadamente. No obstante, estos programas requieren ajustes.

Sería necesario realizar una evaluación de carrera magisterial que permita valorar si sus resultados se han convertido en estímulo al desempeño del maestro o si se han integrado como una estrategia salarial más.

En el marco de la inclusión de instituciones de educación superior a la formación de docentes en ejercicio, es conveniente revisar los criterios de validez de los estudios que éstas ofrecen y que actualmente no se consideran en la evaluación de carrera magisterial.

Los lineamientos para evaluar el “ejercicio sobresaliente”, tendrían que ser bien consensados para no caer en valoraciones falsas. Asimismo, habría que incluir en estas opciones de estímulos la propuesta de impulsar la práctica más frecuente de actividades artísticas, recreativas, pre-deportivas y deportivas fuera del horario escolar cuando sean maestros los que las realicen.

En resumen, la dimensión y complejidad del problema relativo a la formación inicial de maestros así como a su actualización, capacitación, nivelación y superación, requiere de elaborar propuestas que en el Programa sólo se enuncian. La parte propositiva merece un trabajo especial que atienda a todas las dimensiones del problema y que produzca un planteamiento coherente que efectivamente pueda ponerse en práctica.

Dadas las características y extensión del documento que ahora presentamos, sólo señalamos algunas de las propuestas que nos parecieron más necesarias. Hay seguramente muchas más, pues cada apartado requeriría de un trabajo más profundo. Para ello se requiere formar, de manera urgente, equipos de trabajo que se dediquen exclusivamente al análisis de cada elemento y a la elaboración de estrategias y líneas de política adecuadas.

Por último, si bien por tratarse de asuntos laborales, el Programa no se refiere a los mecanismos de acceso, permanencia y promoción de los maestros en el sistema educativo, sí es de notar que

no se aluda a ellos en modo alguno. No podemos esperar un mejoramiento importante de la educación si no logramos avanzar en estos aspectos. El acceso a los puestos de directores y supervisores en la educación básica, así como a los de directivos y maestros en las instituciones formadoras, no debe seguir realizándose solamente por criterios escalafonarios, que dejan de lado los de tipo académico o técnico-pedagógico.

Es también importante recordar que el magisterio de niveles básicos está constituido mayoritariamente por mujeres. Esta situación repercute de manera concreta en las posibilidades que las maestras en servicio tienen para acceder a los programas de actualización o nivelación y tienen un peso particular en la formación inicial. Las especificidades de género en la formación docente deben ser consideradas.

## **Educación de adultos**\*

### **A. Aciertos**

Resalta en el documento, a diferencia de los planes sectoriales anteriores, el lugar que ocupa esta subárea de la educación. Relegada por lo general a espacios marginales, sorprende que ahora el Programa le asigne un lugar y peso especiales.

Se encuentra que el documento, en su análisis y planteamientos, ha partido de un diagnóstico adecuado y severo, de consideraciones propositivas que se apoyan claramente en resultados de investigación, de reflexiones teóricas y de experiencia acumulada sobre las vicisitudes de la educación de adultos en México. Son claros los aciertos del Programa en lo que se refiere a la valoración que realiza en torno a la educación de adultos en sus diferentes niveles y a la importancia de este ámbito educativo. Se trata de un documento que parte de un análisis crítico y realista de los servicios de educación de adultos en el país.

A lo largo de los diferentes apartados del capítulo dedicado a la educación de adultos, se percibe la necesidad, finalmente, de impulsar esta modalidad educativa y de utilizar su potencial para el desarrollo nacional y para dar respuestas concretas a las necesidades de amplios sectores de la población que viven en situaciones de marginalidad social, económica, cultural y política.

No es la primera vez que se menciona en un programa educativo la importancia de partir de la realidad de las gentes, de retomar su cotidianeidad, parte del *abc* de la educación de adultos. Hoy, sin embargo, el análisis abunda en las implicaciones de esta cotidianeidad para el desarrollo de una práctica educativa relevante a los intereses de los adultos. Así, el documento destaca la necesidad de: seleccionar contenidos pertinentes, tomar problemáticas comunes como eje de la acción educativa, priorizar la atención a las mujeres y reflexionar sobre la importancia de generar una nueva currícula para este grupo de población, valorar los conocimientos que se derivan del aprendizaje informal, etcétera. Aquí se refiere a consideraciones que toman a la persona como eje de la actividad educativa, un aspecto central poco llevado a la práctica en la educación de los adultos.

Como un eco en la ya reiterada demanda de *profesionalización de la educación de adultos*, se hace mención a la necesidad de revisar el modelo de operación basado en el trabajo voluntario y en la importancia de considerar el servicio social del nivel medio superior para fortalecer las acciones de alfabetización. Todo ello hablaría, sin duda, de una mejora en la calidad de los servicios que se ofrecen a la población adulta y del reconocimiento de la necesidad de apoyarlos con personal capacitado. Este tema ya ha sido tocado con anterioridad, sólo queda esperar que, en esta ocasión, se asuma con seriedad.

La necesidad de *diversificar la oferta educativa* de los adultos ha constituido una de las grandes

---

\* Este apartado fue elaborado por Enrique Pieck (El Colegio Mexiquense).

demandas planteada en innumerables foros y reconocida como una de las estrategias fundamentales a seguir, si lo que se busca es la efectividad de los programas. No es la primera vez que un programa educativo reconoce esta necesidad. Sin embargo, el énfasis y el lugar que ocupa esta preocupación son importantes. En este apartado se destacan cuatro grupos de población: los habitantes de zonas rurales marginadas, los indígenas, las madres trabajadoras y los migrantes estacionales. En la consideración de que, en cada uno de estos grupos, se hace referencia a la importancia de contar con modelos educativos que atiendan a las necesidades específicas de estos sectores.

Para dar respuesta a estas nuevas exigencias se hace mención de que "...el contenido curricular tendrá que adaptarse a las características y contextos de los adultos y deberá relacionar los conocimientos adquiridos por diversas vías con proyectos de vida de las personas, ya sean de carácter productivo o de bienestar social". Con la estrategia que se esboza se estaría en camino de dar respuesta a uno de los vacíos más reiterados en la educación de los adultos: la necesidad de que los contenidos tengan una referencia directa con la realidad de los educandos.

Los objetivos y metas son ambiciosos si se consideran los grandes problemas por los que atraviesa esta modalidad educativa, la larga historia de experiencias fracasadas y la falta de voluntad política por darle a este campo de la educación la importancia que merece.

## **B. Omisiones**

El vacío más importante del Programa es la falta de claridad en lo que se refiere a la forma de llevar a cabo tantos y tan importantes cambios en el sistema de educación para los adultos, más cuando la meta apunta a lograr una "...reforma profunda de los servicios de educación básica para los adultos que comprende sus conceptos y enfoques fundamentales, el funcionamiento y coordinación de las instituciones y organismos que los proporcionan, la flexibilización de los modelos y programas, la renovación de los materiales de apoyo, la reformulación de las prioridades y la diversificación de estrategias de atención con el fin de adecuarlas a los diferentes grupos que demandan los servicios".

Los cambios que se sugieren son profundos –aunque lo han sido desde la elaboración de los fundamentos del INEA–. Sin embargo, el documento abunda poco sobre la forma en que éstos se instrumentarán, ya que este rearrreglo institucional y replanteamiento de concepciones y prácticas constituye, sin duda, la piedra de toque para el éxito de la estrategia que se esboza en el Programa. De no estar resuelta la operacionalización se estaría de nuevo entre planteamientos, algunos novedosos y hasta radicales, que difícilmente serán llevados al terreno de la práctica. A lo largo del Programa, las respuestas permanecen en el nivel de la vaguedad, de estrategias ideales difícilmente imaginables en su operación por la falta de mención de variables que permitan el más mínimo seguimiento. Ello no diferenciaría, pues, a este plan de intentos anteriores, donde todo ha quedado a nivel de las buenas intenciones. Uno de los casos, quizá el único, donde se ejemplifica la articulación y apoyo entre instituciones, es la asistencia que dará el Conafe para la atención a los adultos en las poblaciones marginales.

Cuando se toca el tema de la diversificación educativa, hay un sector que no está presente: *el sector informal*, donde se ubica la mayor parte de los adultos en situación de marginación y que presenta necesidades educativas concretas, generalmente ubicadas en el terreno de la capacitación *para* y *en* el trabajo. Si existe, hoy en día, alguna necesidad sentida por parte de los adultos es la de contar con elementos que les permitan mejorar –en un marco de crisis económica general– sus estrategias económico-productivas; sobre este problema particular –crucial en la educación de adultos– poco abunda el documento, quedando a nivel de lo retórico.

La importancia de atender los requerimientos educativos del sector informal remite a la consideración ya formulada en el Programa –en torno a la exigencia de contar con un nuevo enfoque de la educación para los adultos– donde la atención educativa parte de sus necesidades e intereses y apoye sus proyectos sociales, económicos y culturales –mención esta última subrayada

a lo largo de todo el documento—. Esta estrategia alude, en última instancia, a la capacitación en el trabajo, no aquella dirigida a las empresas, sino a la vinculada con estrategias económico-productivas desarrolladas por grupos marginales. En este sentido, es importante el señalamiento que se hace en torno a la importancia de generar *opciones de desarrollo*, una consideración central cuando lo que se intenta es una nueva lógica en las actividades educativas dirigidas a los adultos, que viven en condiciones de marginación.

Sin embargo, en lo que respecta a la capacitación laboral, poco dice el documento sobre la situación que guarda ésta hoy en día, su papel a jugar, sus diferentes modalidades, etcétera. Básicamente, el Programa se limita a hablar del Sistema Normalizado de Competencias Laborales, sin dejar en claro la medida en que la operación de este sistema resolverá problemas que aquejan a esta subárea desde hace ya muchos años: articulación con el mercado de trabajo, atención a demandas de diferentes sectores (mujeres rurales, indígenas, productores rurales o jóvenes con bajos niveles de escolaridad), la noción de competencias fundamentales y los procesos pedagógicos.

La utilidad que se pueda desprender del Sistema Normalizado de Competencias Laborales, será fundamentalmente en el campo de la educación *para* el trabajo (como forma de reconocimiento externo) y no de la educación *en* el trabajo. El documento no abunda en los grandes problemas por los que atraviesa la capacitación técnica y en la importancia de ubicar las diferentes modalidades en esta área (formal, no formal o comunitaria) y la respuesta particular a necesidades específicas de los diferentes segmentos de la población. Un diagnóstico general sobre esta materia poco ayuda para la futura planeación de actividades.

Poca mención, también, se hace de los cursos que se canalizan a la población rural (fundamentalmente mujeres) a través de programas denominados como de desarrollo comunitario. Este tipo de cursos son los que se priorizan por gran número de instituciones, entre ellas: el INEA, el IMSS, el DIF, la Dirección de Educación Extraescolar o las misiones culturales. La infraestructura, personal y experiencia comprometidos en estos programas y el significado y utilidad para los participantes, los convierten en una importante opción educativa, de contar con modificaciones serias que les permita convertirse en vehículos para el desarrollo de las comunidades.

Llama la atención que el Programa, dentro del apartado de la educación de adultos, se apoye claramente en resultados de investigación y que, sin embargo, no haga mención de la importancia de la investigación educativa en esta subárea particular, de la necesidad de sustentarse en sus resultados y de promoverla dentro de la actividad de las instituciones.

### **C. Consideraciones**

A pesar del reconocimiento explícito de los fracasos de la actividad del INEA, el documento resulta poco crítico de los pobres resultados hasta ahora alcanzados. Aun cuando señala la necesidad de replantear y reformular la actividad institucional —con objeto de que se subsanen las anomalías en el funcionamiento de esta institución y que han sido reportadas ya como resultado de varias investigaciones desde 1981— queda mucho por decir respecto de los cambios que se requieren en el INEA, para que verdaderamente responda a las exigencias de los adultos. La relación entre esta necesidad de cambios institucionales y la de apoyo y vinculación con grupos y organizaciones, hace recordar planteamientos ya formulados por algunos autores en torno a la urgencia de dar al INEA un giro en la actividad que está desarrollando. Los señalamientos apuntan en el sentido de descargar al INEA de una serie de responsabilidades que dificultan su labor para convertirlo en un organismo que apoye y promueva la actividad de otras instituciones: en sí, devolverle su papel de institución rectora en el ámbito de la educación para los adultos. El Programa *pareciera* ir en esta dirección cuando señala que “...el gobierno alentará y apoyará la participación de diversas organizaciones sociales y productivas —empresas, asociaciones civiles, agrupaciones dedicadas a la labor social, sindicatos, organizaciones de campesino, ejidos— para que efectúen acciones en favor de la educación para adultos...” Uno de los mecanismos que permitirían la puesta en funcionamiento de este apoyo es, sin duda, la reformulación mencionada de la actividad realizada

por esta institución; otro de los aspectos sobre los cuales poco especifica el documento.

La falta de vinculación y apoyo de los programas oficiales a los procesos de desarrollo comunitario ha sido característica de muchas experiencias. Resulta difícil imaginar cómo se llevarán a cabo estrategias como aquella sugerida para las localidades pequeñas y alejadas donde "...la participación social y la identificación de una problemática común se convierta en el eje de la acción educativa" sin un cambio radical (quizá las reformas profundas que plantea el documento se quedarían cortas) que haga viable una auténtica estrategia educativa donde la participación de la comunidad en su desarrollo, se convierta en el patrón que guíe las acciones. Se cuenta con intentos previos, menos ambiciosos. Es el caso de los Centros de Educación Comunitaria y de los Centros Urbanos de Educación Permanente del INEA, que quedaron lejos de concretar sus ideales de transferir estos espacios a las comunidades. El reconocimiento que hace el Programa de que "...los alcances de la educación de adultos se amplían enormemente cuando ésta se desarrolla en comunidad, en la que se comparten necesidades, intereses y la vivencia del proceso mismo de aprendizaje" constituye uno de los grandes retos si se piensa en el ancestral desinterés de la educación oficial de adultos por este tipo de procesos.

### ***Educación media superior\****

#### ***A. Definición, objetivos y fines de la educación media***

El Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000, define la educación media superior como un nivel posterior a la secundaria, que "responde a la necesidad de apoyar el proceso de formación integral del educando". Esta definición es demasiado general y no aclara el sentido de este nivel como formación postbásica. No basta tampoco definirla según sus modalidades como lo hace el Programa, ni de acuerdo con el destino de sus egresados: la educación superior o el mercado de trabajo. Se requiere establecer una identidad definida para la educación media superior, en el contexto de la educación básica obligatoria de diez años, el número creciente de educandos en este nivel y las transformaciones económicas y sociales. La formación ofrecida tiene que concebirse, fundamentalmente, como preparación ampliada para la vida ciudadana y productiva y las competencias a adquirirse en este nivel educativo tienen que servir no sólo para la función tradicional de preparación para la universidad, o como capacitación para el empleo, sino como base para la educación continua a lo largo de una vida laboral y ciudadana. Vivimos una época de transformaciones importantes a nivel mundial y en los aparatos productivos y de servicio nacionales. Hay incertidumbre sobre la dirección y los resultados de los cambios, pero sabemos que para responder a los retos del futuro se requiere tanto de una mayor calificación de la población como de flexibilidad en los sistemas de formación, que cada vez apuntan más a las modalidades continuas.

Como estrategia para definir la identidad de la educación media superior proponemos partir de las competencias genéricas –que señalaremos más adelante– en donde se considera que todo joven que curse el nivel, debe dominar habilidades como fundamento para una educación continua, sea en el nivel superior o en el ámbito del trabajo. Estas aptitudes orientarán tanto los contenidos como las formas de enseñanza necesarios para adquirirlas, con lo que se evita la enorme diversidad actual en los planes de estudio y se permite cierta flexibilidad que responda a la especificidad y a las necesidades de cada modalidad educativa, así como de cada estado y de cada establecimiento.

#### ***B. Los planes de estudio: competencias genéricas y creciente flexibilización***

El Programa menciona como problema el caos existente en el bachillerato, debido a la gran diversidad de programas que en él se siguen, reflejo, muy probablemente, de la ausencia tanto de

---

\* Este apartado fue coordinado por Lorenza Villa Lever, (IIS-UNAM), con la colaboración de Eduardo Weiss (DIE-CINVESTAV-IPN), Patricia Ducoing (FF y L-UNAM) y María Teresa Bracho (CIDE).

una política como de una filosofía educativas claras hacia este nivel, así como de la falta de coordinación entre las diversas instancias y segmentos de su estructura burocrática. Para resolver esta situación es necesario trabajar en dos líneas: por un lado dar más coherencia e identidad al sistema, a partir de una política y filosofía educativas que orienten los objetivos y fines deseados. Por otro, al mismo tiempo que los planes de estudio deben ser concebidos con base en competencias, es necesario también propiciar la creciente flexibilización de la educación media, para que sirva de base para una educación continua. Los requerimientos *académicos*, para determinados oficios y profesiones técnicas, se están elevando a nivel mundial y en México (véase el caso de las universidades tecnológicas), además, se requiere una fuerza de trabajo más flexible, más dispuesta a laborar en equipo y capaz de seguir aprendiendo. Por otro lado, las competencias que espera la educación superior, hoy en día, de los egresados de la media superior, no son el dominio de determinados contenidos, sino más genéricas, muy parecidas a las que se esperan en el mundo del trabajo.

La actual gama de opciones de educación media –dividida en bachilleratos tradicional, generales innovados (CCH y Colegio de Bachilleres), tecnológicos y carreras técnicas sin bachillerato– parece adecuada como estructura del nivel; no obstante, se considera necesario reducir la diversidad de los planes de estudio, lo que no supone ampliar su tronco común, ya que éstos son indeseables. Propician la adhesión de materias que terminan por sustituir los contenidos básicos por otros *actualizadores* y que sólo contribuyen a aumentar su número en los planes de estudio.

Para repensar los planes de estudio del nivel medio, es necesario jugar con las incertidumbres que el modelo de desarrollo actual nos plantea hacia el futuro y preguntarse, en este contexto, qué tipo de calificaciones se requerirán en el siglo XXI. Para responder a ellas será indispensable poner en funcionamiento un sistema flexible, capaz no sólo de adaptarse sino también de prever los cambios científicos, tecnológicos y organizacionales que, entre otros, imprimen una dinámica a los mercados de trabajo y orientan el rumbo de las calificaciones y de las competencias necesarias para desarrollarse satisfactoriamente en ellos. Como complemento, es también necesaria una mayor flexibilidad y descentralización para definir la ubicación geográfica de los planteles, para elegir el tipo de modalidades y decidir las carreras a impartir así como para ocuparse del equipamiento de las escuelas, particularmente, de las técnicas. Estas decisiones debieran tomarse a nivel estatal.

El documento menciona que “independientemente de la naturaleza y objetivos de los programas académicos, se alentará la formación integral de los estudiantes con una visión humanista y responsable frente a las necesidades y oportunidades del desarrollo en México. En este marco, se dará énfasis al desarrollo de la creatividad, del dominio del español, pensamiento lógico y matemático. Además, se apoyarán acciones que tiendan a la habilitación de los estudiantes en informática y lenguas extranjeras, entre otras”.

Aunque en general estamos de acuerdo con las competencias necesarias, explícitas en este párrafo del Programa, proponemos definir las de la siguiente manera: en lugar de pedir “dominio del español” el alumno necesita más precisamente *desarrollar las capacidades de expresión oral y escrita y de comprensión de lectura*. De la misma manera, más que su habilitación en “lenguas extranjeras”, el joven debe *comprender el inglés*. En lugar de la “visión humanista” que propone el texto, sugerimos plantear que *la formación del ciudadano y del productor requiere de una concepción social, económico-administrativa, histórica y cultural. Esta concepción está ausente en el Programa*. Asimismo, no plantea *una cultura tecnológica*. De la misma manera, es necesario que el alumno *desarrolle su capacidad para pensar, a partir del conocimiento de las matemáticas y del método científico-experimental, acompañado de una concepción ecológica del mundo*. El “pensamiento lógico” como lo plantea el Programa es una capacidad que se desarrolla a partir de las formas de enseñanza que se emplean dentro de otras competencias. Finalmente, en lugar de proponer la habilitación del alumno en “informática”, sugerimos que *aprenda a hacer uso de la computadora y las redes electrónicas en tanto herramientas universales*. Presentarla como “informática” supone que se trata de formar profesionales en ese campo del saber, lo que no es el objetivo de la competencia. Más bien se debiera fomentar el equipamiento de las escuelas con



computadoras y la adaptación y la producción de programas de simulación.

### ***C. Educación continua***

La flexibilización a nivel de los contenidos académicos supone, además del aprendizaje de competencias genéricas, actividades co-curriculares capaces de enriquecer los ambientes escolares; la búsqueda de nuevas especialidades, que abran el campo de acción a los egresados y que les permitan mayor polivalencia; un esquema de educación continua para los egresados, en el que la escuela –en asociación con empresas– ofrezca cursos de reciclaje y recalificación. Es necesario también contar con sistemas de créditos y de certificación de competencias no sólo de parte de la escuela sino también en el ámbito del trabajo.

### ***D. Pertinencia de las modalidades tecnológicas***

El Programa hace un diagnóstico realista y acertadamente crítico sobre la oportunidad social de la modalidad del bachillerato bivalente y de la opción técnica profesional. Aceptar que “no siempre responden con pertinencia a las necesidades del mundo del trabajo, dada su escasa vinculación con los sectores de la producción locales y regionales y con el desarrollo de las comunidades” es un paso importante, aunque no suficiente.

El mismo Programa subraya que, ocho de cada diez inscritos en la educación media superior, eligen una modalidad con bachillerato y no la opción terminal; que la mayoría de los alumnos se inscribe en el bachillerato general y no en el que ofrece especialidades orientadas al mercado de trabajo; además de que, como el propio Programa dice, las modalidades bivalente y técnica “no... fomentan en los estudiantes una actitud emprendedora ni... desarrollan las competencias necesarias que faciliten el autoempleo”. Finalmente, se puede pensar que las opciones técnicas no gozan de un estatus económico ni social atractivo, ni entre los alumnos ni entre los empleadores. En general, los que se inscriben en las opciones bivalentes y terminal, lo hacen después de no haber podido ingresar al bachillerato tradicional. De la misma manera, los empleadores prefieren incorporar al trabajo a egresados del bachillerato tradicional, que en su opinión son más versátiles y tienen menos expectativas económicas que los egresados de alguna especialidad o carrera técnica.

Ante tal diagnóstico, lo principal es no seguir creando falsas expectativas tales como que la educación técnica capacita para el trabajo y el autoempleo. La capacitación es un papel que corresponde a la empresa. Es ella la que posee el conocimiento técnico necesario para satisfacer las necesidades tanto de las grandes empresas como de las pequeñas. El paradigma de modernidad que maneja la escuela no responde a la variada y heterogénea realidad productiva del país. Para ello sería necesaria la descentralización y la flexibilización de que se habló en el punto A. Pero aún así, el papel de la escuela no es preparar para un empleo específico. Ella, a la vez, debe crear las bases para una calificación fructífera, proporcionando las competencias académicas y tecnológicas ya mencionadas.

### ***E. Las opciones terminales y la equidad educativa***

Cabe preguntarse si en las condiciones expuestas en el punto anterior, promover las opciones técnicas no supone promover la inequidad educativa.

Por un lado, las alternativas como el Conalep, que frenan el acceso a la educación superior, predestinan, por la localización de sus planteles, a ciertas comunidades o sectores sociales – generalmente los más deprimidos– a una carrera terminal. Por otro lado, las opciones bivalentes y técnicas de buena calidad son mucho más caras que las tradicionales por los talleres y equipos que necesitan. Si a éstas asisten alumnos que eligieron la educación bivalente o técnica como segunda opción, después de que no pudieron ingresar a un bachillerato general y si se ubican en zonas urbano-marginales, con poca capacidad económica para equipar satisfactoriamente a la escuela, surge el peligro de fomentar una educación técnica de segunda clase.

Por último, es imprescindible que el Conalep ofrezca a los estudiantes, con interés y capacidad demostrada, un equivalente al certificado de bachillerato. Para ello deberán adquirir en los últimos semestres (y/o en tiempos adicionales) las competencias necesarias para acceder a la educación superior.

#### ***F. El Sistema Nacional de Formación de Personal Académico (SNFPA)***

Sin lugar a dudas se trata de un propósito muy importante, si se quiere incidir en la calidad educativa de los servicios que se ofrecen. Hasta ahora el énfasis había estado puesto, más que en la formación, en la actualización de los docentes. Esta es una novedad interesante del Programa, pues ella abre la posibilidad de orientar acciones que luchen contra la desprofesionalización del docente, reflejada muy comúnmente en situaciones tales como que está formado en áreas de especialidad distintas a la de su docencia; en la desactualización de los contenidos disciplinares que maneja; en la desvinculación entre el qué enseña y cómo lo enseña; y en la ausencia de profesores de tiempo completo en la mayoría de los planteles, que institucionalmente tengan asignadas un cierto número de horas frente al grupo y el correspondiente número de horas para la preparación de sus cursos.

La formación de los docentes ha sido históricamente uno de los cuellos de botella más importantes que han impedido lograr una educación de calidad. De ahí que surja la pregunta sobre el tipo de recursos humanos con los que se va a poner en marcha el Sistema Nacional de Formación de Personal Académico. Esta es una tarea fundamental, también muy compleja. La creación de un Sistema de Formación supone contar, desde su inicio, con una serie de insumos básicos entre los que destacan un buen grupo de recursos humanos formados y un currículum adecuado. En este sentido, esta es una acción a largo plazo y también de largo alcance que debe diseñarse por etapas, vale decir, un sexenio no es necesariamente suficiente para realizarla cabalmente.

En oposición a lo que propone el documento, de “establecer en cada uno de los subsistemas un programa de formación de profesores...”, consideramos más conveniente impulsar la creación de centros regionales de formación, con objeto de aprovechar, de manera óptima, los recursos humanos calificados con capacidad de sustentar los programas de formación, así como de auspiciar el intercambio entre subsistemas que permita subsanar las posibles deficiencias de unos contra la riqueza de los otros. Para lograr todo lo anterior será indispensable un fuerte esfuerzo financiero en materia de infraestructura y de recursos humanos, tendiente a fortalecer la educación media.

#### ***G. Un sistema de actualización docente***

Un sistema de actualización del docente es otra estrategia necesaria, concomitante a la creación del SNFPA. A partir de ella se pueden poner en marcha otras acciones –que son condición para el éxito del sistema de formación– tales como estimular un programa de educación continua, sobre el desarrollo de didácticas específicas o de disciplinas; impulsar la utilización de medios electrónicos en el proceso de enseñanza-aprendizaje; y fortalecer la capacidad de gestión académica colegiada de los planteles y los profesores. Para lograr la calidad es indispensable superar la actitud actual, por la que cada profesor es sólo responsable de su materia, por lo que no siente la necesidad de comunicarse con otros colegas que imparten la misma clase o con maestros de otras materias, para lograr acuerdos sobre las competencias a fomentar y los estándares de calidad necesarios. Para lograrlo es de gran importancia el trabajo colegiado, que promueva el intercambio de experiencias, la búsqueda y la elaboración conjunta de proyectos y de materiales educativos, la experimentación y la innovación.

## **Educación superior\***

### **A. Observaciones generales**

La principal flaqueza del Programa, es el obvio desbalance en la atención cualitativa y cuantitativa de los distintos niveles educativos y la debilidad general de los segmentos correspondientes a educación media, superior y de posgrado. Esta evidencia resulta preocupante.

Pareciera haber una ausencia de análisis y consideración de los resultados de la investigación educativa. De manera general hay una falta de claridad en la política que habrá de normar estos niveles.

Se puede suponer que la debilidad en la política de la educación postbásica, sea reflejo de la falta de coordinación entre las diversas instancias y segmentos de la estructura burocrática de estos niveles. Y, aunque pueda ser entendible, no es justificable. Esta coordinación sólo puede darse bajo el cobijo de una filosofía educativa clara, con propósitos generales aceptables para todos los agentes y agencias involucrados. Esta filosofía, perceptible en el nivel básico, está ausente en el superior.

Por tanto, sería deseable buscar la formulación de una política educativa, que siendo respetuosa de la pluralidad y diversidad, logre identificar problemas comunes, establecer propósitos compartidos y valores en torno a objetivos generales.

Podría proponerse la inclusión del tratamiento a los problemas organizacionales de la educación superior como, de alguna manera, se hace respecto a la básica. El factor organizacional, el normativo y el de evaluación son cruciales en relación con la calidad del proceso educativo.

Una mayor claridad en la política de la educación postbásica, no sólo es deseable sino fundamental en las condiciones y retos de la globalización y de la competencia internacional.

En educación superior hay dos categorías de propuestas: unas con potencial de cambio a mediano plazo y, otras, con inmediatas repercusiones polémicas. Entre las primeras, por ejemplo, están las referidas a mejorar la calidad de vida de los académicos y, en general, de los servicios. Entre las segundas, la creación de un padrón de licenciaturas y de un sistema nacional de becas, sin precisar la articulación y los criterios de evaluación.

El Programa de Desarrollo Educativo, en su apartado sobre educación superior, deja de lado la temporalidad larga, en un afán por aportar soluciones visibles a problemas que no son nuevos y se dedica a responder a urgencias. Pero, en esta perspectiva inmediatista, no jerarquiza acciones fundamentales, ni delimita análisis prioritarios.

Un problema mayor es la excesiva seriación de los problemas y de las eventuales soluciones, sin que partan de un diagnóstico sólido, así como la carencia de una verdadera problematización de la educación superior.

El Programa, en ningún momento, se vincula con otras secretarías, dependencias e instituciones, lo que hace que la política pública esté desarticulada. No hay manera de tener una idea de las políticas públicas, de sus acciones transversales y de su efectividad.

La impresión general es que a cada nivel corresponden estrategias diferenciadas. No se percibe una articulación entre ellas. Por tanto, parece necesario ampliar o reconceptualizar la planeación educativa.

---

\* Este apartado fue coordinado por Martiniano Arredondo (CESU-UNAM), con la colaboración de María Teresa Bracho (CIDE), Gabriela Delgado (CISE-UNAM), Sylvie Didou (ANUIES), Rollin Kent (DIE-CINVESTAV-IPN), Ruth Vargas (Instituto Tecnológico de Tijuana) y Eduardo Weiss (DIE-CINVESTAV-IPN).

En general el Programa no proporciona datos suficientes, ni de estudiantes ni de egresados, como tampoco de profesores (quiénes son, dónde están, cuáles son sus niveles). Se pierde la especificidad de la condición de la mujer. No hay una perspectiva de género.

Para la educación superior hay poca información y prospectiva. No se desglosan los mismos apartados utilizados en educación básica. No se resalta la importancia de los medios electrónicos.

Pareciera que el concepto de autonomía universitaria se entiende como la total desvinculación e irresponsabilidad del gobierno con este sector educativo.

Se soslaya, en lo relativo a la educación superior, el derecho a devengar un salario justo y el carácter de paliativos de los estímulos, que generan competencia y devalúan la calidad del trabajo académico.

Se habla, en general, de los propósitos de las instituciones de educación superior, pero no de los compromisos del Estado y del gobierno con este nivel, más relacionado con el desarrollo sustentable del país.

Se plantea el servicio social sin vincularlo a otros sectores, en particular, a la problemática de la educación rural e indígena.

## ***B. Comentarios y observaciones particulares***

### **1) Posgrado**

Se prevé un fuerte crecimiento del posgrado, pero no se especifica una política concreta al respecto. Esta no puede ser competencia exclusiva del Programa de Ciencia y Tecnología, sobre todo si se pretende duplicar el personal académico con posgrado.

Es necesario aprender de los errores del posgrado y de las innovaciones exitosas:

a) Existe una proliferación de posgrados de educación sin calidad. El Sistema Nacional de Formación de Personal Académico que se pretende establecer, aumentará la presión en este sentido. Existe el peligro de que las instituciones de educación superior, por considerarlas más accesibles, opten por maestrías en educación, en lugar de en los campos disciplinarios. Urge establecer mecanismos de evaluación y acreditación de las maestrías.

b) Supuestamente todas las maestrías fomentan la capacidad de investigación. De manera general, parece preferible reservar esta orientación para el doctorado.

No todas las maestrías tienen que enfocarse a la investigación. Es igualmente importante formar expertos y especialistas en áreas específicas (gestión, formación, desarrollo tecnológico, didáctica de las disciplinas).

Hay que clarificar, a la vez, los elementos de investigación que son imprescindibles para todos los profesores o profesionistas.

c) Para fomentar la investigación son importantes los programas nacionales, pero sigue siendo necesaria la complementación con estudios en el extranjero. Deben incrementarse las becas.

En el doctorado, no siempre existe el número de tutores especializados en una sola institución, sobre todo en los estados. Es recomendable extrapolar a otros campos la experiencia exitosa del Doctorado Interinstitucional en Investigación Educativa.

La formación de investigadores no sólo se hace en los programas formales, deben participar los

investigadores sin experiencia con aquéllos que la tienen y fomentarse los proyectos multi-institucionales.

Son de suma importancia tanto para conectar los programas nacionales entre sí (en una misma disciplina) como con el extranjero, los apoyos en materia de redes de información y documentación, así como de publicaciones y bibliotecas.

## **2) Sistemas de evaluación y certificación**

En la educación para adultos, se considera el desarrollo de los mecanismos de reconocimiento del aprendizaje empírico y de competencia laboral, mediante el Sistema Normalizado de Competencia Laboral y de un Sistema de Certificación de Competencia Laboral.

En la educación superior no hay un mecanismo semejante para egresados de la licenciatura y con una vasta experiencia profesional en sectores de la industria moderna, que por razones de trabajo no han accedido a programas de posgrado. Se consideran facilidades en el Programa, en particular en el desarrollo académico, "mediante programas flexibles basados en nuevos enfoques y modalidades".

Entre los ingenieros se da una formación en las empresas, sobre todo de carácter tecnológico, que con frecuencia es altamente diversificada y especializada, con denominaciones que no corresponden a las carreras de origen. Este tipo de formación, por la rapidez del cambio tecnológico, no se incorpora a los programas de las instituciones de educación superior.

La propuesta consiste en promover mecanismos de acreditación de la formación en la empresa, que certifiquen el aprendizaje tecnológico, que permitan el derecho a usar una denominación específica junto al título otorgado en la licenciatura, y que hagan posible un sistema de certificación del aprendizaje tecnológico en la empresa.

Se extraña en el Programa una apreciación sobre el funcionamiento de las diversas modalidades de evaluación puestas en marcha a partir de 1990: autoevaluación institucional, externa por pares, individual del desempeño docente y general del sistema.

El sistema de educación superior ha invertido cuantiosos recursos financieros y humanos en estas actividades, las que tienen una gran importancia para generar medidas de mejoramiento e indicadores necesarios para el desarrollo de políticas. Existen los *procedimientos* de evaluación, que son efectuados por instituciones e individuos. Pero no existe un *sistema* de evaluación que integre los diversos procedimientos en una perspectiva de mejoramiento integral de la calidad en la educación superior. Se requiere, por tanto, de un diagnóstico del funcionamiento de dichos procedimientos para efectuar los ajustes necesarios con vistas a la creación de un sistema integral de evaluación.

En relación con la falta de integración y de propósitos claros en el terreno de la evaluación es evidente, asimismo, que la función de *ofrecer garantías públicas (accountability)* del funcionamiento de la educación superior ha quedado rezagada. Es de la mayor importancia que las instituciones y las instancias gubernamentales del sector, hagan un esfuerzo por informar al público estudiantil y a la sociedad en general de los costos, los procesos y los resultados de la educación superior. Así, al propósito de mejorar la calidad, debemos agregar el de dar garantías públicas, ambos como funciones cruciales de un buen sistema de evaluación.

Por otro lado, no se ha avanzado hacia la creación de un sistema de acreditación de instituciones privadas de educación superior basado en la calidad. La Ley de Coordinación de la Educación Superior fija estándares sumamente laxos de registro institucional y no se cuenta con un sistema de evaluación o acreditación de procesos o resultados educativos en estas instituciones. Este es un asunto de la mayor importancia que, desde hace años, debió haber sido atendido.

### **3) Cobertura**

Aunque el Programa da un tratamiento detallado a pautas de crecimiento resulta insuficiente si se articula con otras propuestas, como la diversificación institucional y la especialización académica. Los criterios son esencialmente cuantitativos e institucionales. No son esclarecedores en relación con el número y modelo de instituciones, la lógica de localización espacial, el tipo de formación, las modalidades de enseñanza y control permanente de la calidad.

Tampoco aportan respuestas a cuestiones consideradas socialmente relevantes (tales como el tránsito entre niveles, la duplicidad de ofertas, los desequilibrios regionales y entre docencia e investigación, la insuficiente formación de los académicos).

No se propone una política de crecimiento complementaria de otras líneas de acción. Aborda técnica y simplemente un problema complejo, soslayando el objetivo de la calidad del proceso.

Llama la atención que uno de los factores de cambio señalados como relevantes –que puede ser elemento dinamizador para el crecimiento y regionalización y juega en favor de la diversificación– que es la *mundialización* y macroregionalización, no esté incluido en el apartado correspondiente.

### **4) Expansión de los institutos y universidades tecnológicas**

Uno de los aspectos enfatizados en el Programa, es el crecimiento previsto para los institutos y las universidades tecnológicas. No hay duda de que México requiere ampliar su cultura tecnológica y el número de personas con formación técnica. Sin embargo, el Programa simplemente asume que se debe crecer bajo el esquema vigente en los institutos tecnológicos. No hay elementos de diagnóstico de este sector. Es necesario preguntar si el país necesita más de lo mismo, o si debe hacerse una reconsideración sustantiva de la gestión, la organización, el currículum y las finalidades de estas instituciones. No puede haber duda de que ha caducado la pauta de gestión centralizada, que ha realizado la Subsecretaría de Educación e Investigación Tecnológicas. Sería sumamente importante que la iniciativa de descentralizar la educación superior genere un cambio sustantivo a este respecto. Es imperativo que los directivos institucionales cuenten con la capacidad y los recursos para tomar decisiones más libremente en función de las condiciones de su entorno regional y, para ello, es fundamental eliminar el control centralista vigente en este sector.

En segundo lugar, debe hacerse un diagnóstico más cuidadoso del tipo de formación técnica que reciben los estudiantes de los institutos tecnológicos así como una reflexión más completa acerca de las necesidades nacionales y regionales en este campo. Hay experiencias muy positivas de formación y vinculación en algunos institutos tecnológicos y debe hacerse una valoración de las mismas para aprender de la experiencia. Sin embargo, no puede descartarse la necesidad de realizar sustanciales reformas curriculares y pedagógicas en este sector. Esto es particularmente importante si la mayor parte del crecimiento futuro del nivel superior está previsto para estas instituciones, muchas de las cuales no han desarrollado una clara identidad propia que las contraste positivamente con las modalidades universitarias. ¿Cómo se hará más atractiva la oferta de los tecnológicos para los futuros demandantes de estudios superiores y cómo se hará más flexible dicha oferta? Estas preguntas no son atendidas en el Programa.

En suma, la prioridad otorgada a la expansión a través de este sector debe, de manera imprescindible, incluir un fuerte énfasis en la reforma curricular, pedagógica y organizativa con miras a desarrollar una clara identidad, un claro perfil de calidad, diferenciado de otros sectores institucionales.

### **5) Desarrollo de personal académico**

Se deben aprender de las experiencias pasadas. La formación de maestros, entendida como paquetes de cursillos didácticos, han sido de dudoso impacto en el mejoramiento de la calidad. En

ausencia de reformas curriculares integrales en las instituciones con participación de los profesores, no puede pensarse en un programa integral de formación de profesores. De ahí que un programa nacional con pautas únicas, no necesariamente correría con buena fortuna. Por el contrario, programas de mejoramiento pedagógico acompañados de reformas participativas de los planes de estudio, formulados por las instituciones mismas y sostenidos con recursos y apoyo técnico del gobierno, tendría mayores probabilidades de mejorar la calidad de la enseñanza. Cabe señalar también que la mayoría del profesorado mexicano en educación superior ha egresado de la escuela donde actualmente enseña; es decir, existe una tradición de formar plantas de maestros con largas trayectorias dentro de la misma institución o, incluso, dentro de la misma escuela o facultad. La naturaleza endogámica de este proceso produce reducidas expectativas de innovación, pues los profesores no han tenido –en su mayoría– la oportunidad de conocer otras maneras de organizar la enseñanza, otras formas de leer la realidad educativa y profesional. ¿Qué sentido tendría ofrecer al profesor maestrías en la misma institución de la que egresó y en la que actualmente labora? No habría garantía de generar posibilidades de innovación educativa y de reconceptualización de la propia práctica docente. Así, se recomienda que en los programas de formación de profesores y los de maestría se ofrezcan la posibilidad de movilizar a los profesores hacia diversos ámbitos educativos e intelectuales.

## **6) Federalización**

La política general de federalización y descentralización, señalada en el Plan Nacional de Desarrollo y que rebasa el ámbito de la educación, parece soslayarse en el caso de la educación superior. La enunciación de una única estrategia que consiste en establecer un mecanismo de consulta para tener garantías de beneficios para la educación superior, pareciera denotar que este proceso se visualiza como algo no deseable, que conviene –en lo posible– evitar o retrasar; contrasta, por otra parte, con la manifestación expresada en el documento de propuestas aprobado por los titulares de las instituciones de educación superior en la Asamblea General de la ANUIES. La reticencia, entonces, puede interpretarse como proveniente de la propia SEP.

## **7) Organización y coordinación**

No parece pertinente hacer una valoración de los mecanismos de planeación y evaluación (CONPES, CONAEMS) hasta ahora vigentes dado que, por otra parte, muestran señales de haber llegado a un agotamiento en sus posibilidades y un relativo fracaso en sus planes y políticas, como se reconoce en el propio diagnóstico. Ciertamente se requiere de una valoración de estos mecanismos pero, en este caso, no es procedente la autoevaluación sino la evaluación externa.

En particular, merece atención el funcionamiento de la Comisión Nacional de Evaluación. No parece que este organismo haya funcionado adecuadamente ni cumplido cabalmente con sus funciones. Especialmente, debe señalarse que no ha realizado una meta-evaluación, es decir, valorar al sistema vigente. El sistema de educación superior mexicano es de suficiente complejidad y diversidad como para exigir la creación de un organismo semi-autónomo de evaluación, que vigile a los sistemas institucionales desde una perspectiva sistémica, enfocando sus esfuerzos a asegurar que los procedimientos utilizados cumplan con su cometido y a proveer al público en general de información pertinente sobre los problemas y los avances en el terreno de la calidad. Esta recomendación podría tener particular relevancia en vista de la federalización de la educación superior.

## **Criterios sobre financiamiento de la educación\***

### **A. Introducción**

Los recursos financieros destinados a los servicios educativos, su distribución y las líneas de política al respecto, son asuntos presentes a lo largo del PDE; de manera implícita, en los objetivos y en las demás líneas de política propuestas en el documento. De manera explícita, en el capítulo sobre criterios de financiamiento de la educación. Los comentarios siguientes se centran en este último. Se particulariza en los niveles básico, medio superior y superior y se excluyen, como en el PDE, los problemas de financiamiento en educación de adultos, tema que requeriría un capítulo aparte.

El PDE, en lo que se refiere al financiamiento, genera observaciones en dos vertientes. Una, proveniente del análisis del comportamiento histórico del gasto en el sector, a partir de las cifras presentadas en el documento. Otra, derivada de la ausencia de mayores compromisos, por parte de los diversos niveles de gobierno y, en consecuencia, de la falta de sustento económico que permita hacer viables los objetivos que el Programa se propone. Es claro que la calidad, la cantidad y la pertinencia en la educación no se logran únicamente con mayores recursos; éstos no son condición única pero sí constituyen una *condición indispensable*.

La austeridad sectorial que ha traído consigo la casi permanente crisis económica y financiera del país, a partir de 1982, así como las políticas impuestas, hasta ahora fallidas, para superarla, exigen aquilatar las potencialidades de la educación como recurso para sortear las dificultades actuales que vive México y apuntar, en el mediano plazo, hacia el desarrollo esperado. Sin embargo, el análisis del PDE, a la luz de las políticas aplicadas y de las cifras presupuestales históricas, no permite el entusiasmo sobre el logro de los objetivos propuestos sino más bien origina escepticismo.

En efecto, a pesar de que en el documento se admite que: “la educación será una altísima y constante prioridad del Gobierno de la República, tanto en sus programas como en el gasto público, que los haga realizables”, y de que el gobierno acepta a la educación como compromiso irrenunciable, porque “constituye la mejor vía para superar la pobreza, lograr una sociedad más justa y abrir horizontes de mejoramiento individual y comunitario”, en los hechos, esa política no se ha concretado. La distancia entre lo establecido en el marco normativo<sup>1</sup> y el análisis de las cifras presentadas en el Programa, así lo confirman.

### **B. Una mejoría en un indicador no siempre se traduce en mayor esfuerzo financiero**

La información sobre el financiamiento contenida en el Programa pretende destacar el esfuerzo del gobierno federal en favor de la educación durante los últimos 25 años, a través de la proporción del gasto programable ejercido por la SEP durante el periodo 1970-1995 (cuadro 1). Desde una perspectiva por demás optimista, el documento concluye que, en ese lapso, ese porcentaje se incrementó en más del doble. Así, se afirma que el gasto educativo pasó de representar el 10.8% del total del gasto programable federal en 1970, al 22.6% en 1995, y se ha elevado 10 puntos porcentuales entre 1981 y 1995. Panorama que se matiza con el reconocimiento de que: “...En los años ochenta y principios de la presente década el servicio de la deuda contraída absorbió una proporción considerable del gasto público presupuestable, lo que condujo a la disminución del gasto en educación” y a la caída del salario de los docentes.

---

\* Este apartado fue coordinado por Margarita Noriega (UPN) y colaboró Manuel I. Ulloa (Edypro) a quien se le deben todas las estimaciones de las cifras no oficiales contenidas en el análisis del gasto global y de educación básica. Asimismo, buena parte de los comentarios de estos apartados fueron tomados de la ponencia magistral: “Algunas reflexiones en torno al financiamiento de la educación”, del mismo autor, presentada el 13 de febrero de 1996, en el marco de los Foros de Consulta para elaborar la iniciativa de la Ley Estatal de Educación, en la ciudad de Aguascalientes (mimeo).



### Cuadro 1

**Proporción del gasto educativo de la SEP  
en el gasto programable federal, 1970-1995  
(millones de nuevos pesos)**

<b>Año</b>	<b>Gasto programable</b>	<b>Gasto educativo</b>	<b>Porcentaje</b>
1970	72	8	10.8
1975	290	31	10.7
1980	1,160	140	12.1
1981	1,803	221	12.2
1982	2,643	369	13.9
1983	4,246	492	11.6
1984	7,141	841	11.8
1985	10,573	1,357	12.8
1986	17,197	2,090	12.2
1987	39,223	5,112	13.0
1988	74,222	10,287	13.9
1989	88,273	13,389	15.2
1990	117,122	18,370	15.7
1991	148,879	27,056	18.2
1992	178,266	36,158	20.3
1993	206,987	46,242	22.3
1994	249,619	56,587	22.7
1995	296,851	67,149	22.6

*Fuente: PDE 1995-2000, p. 164.*

Sin embargo, la austeridad y las penurias por las que ha atravesado el sector no se hacen evidentes en las series que incluye el documento, fundamentalmente por dos razones: una, porque se presentan en cifras a precios corrientes. Se deja de lado el impacto de la inflación, cuando el artículo 27 de la Ley General de Educación obliga a revisar el gasto en educación a precios constantes: "El Ejecutivo Federal y el gobierno de cada entidad federativa (...) En todo tiempo procurarán fortalecer las fuentes de financiamiento a la tarea educativa y destinar recursos presupuestarios crecientes, en términos reales, para la educación pública".

La segunda razón, es que el gasto programable es un dato parcial que no abarca la totalidad de los ramos que comprende el ejercicio presupuestal del gobierno federal excluye, entre otros, el de la deuda (cuadro 2).

**Cuadro 2**  
**Gasto del sector público federal**  
**(millones de nuevos pesos a precios constantes de 1980)**

Año	Gasto total (1)	Gasto programable (2)	% (2) (1)
1980	1,412.9	1,159.8	82.1
1981	1,804.8	1,431.0	79.3
1982	2,106.3	1,303.6	61.9
1985	1,839.7	1,097.7	59.7
1988	1,943.6	928.4	47.8
1990	1,578.4	899.5	57.0
1991	1,415.1	940.0	66.4
1992	1,402.6	982.3	70.0
1993	1,402.6	1,037.1	73.9
1994	1,507.3	1,154.2	76.6

*Fuente: Ulloa, Manuel. El índice deflactor es el implícito del PIB.*

El cuadro 2 sugiere dos observaciones: una, en relación a la disminución, a partir de 1982, con leves recuperaciones en los inicios de los noventa. La otra destaca el porcentaje que del gasto federal total representa el gasto programable. Así se desdibuja el panorama visualizado a partir de las series estadísticas contenidas en el PDE y se observa que:

a) La proporción del gasto programable con respecto al total se redujo significativamente. En 1980 representaba el 82.1 %; para 1987 y 1988, ese porcentaje no alcanzaba los 50 puntos. Después de casi década y media, la proporción todavía estaba por abajo de la alcanzada en 1982. Es más, en 1994, el gobierno federal apenas gastó 83 centavos por cada peso erogado en 1981 y sólo gastó 79.7 centavos por cada peso desembolsado para su gasto programable en este mismo año.

b) En consecuencia, una mejoría en la proporción del gasto programable destinado a la educación no necesariamente se corresponde con un alza en el gasto educativo, en términos reales. Esta puede corresponder sólo a un decremento del gasto programable.

**C. Las cifras se comportan según el deflactor con que se miran**

La metodología usual para deflactar el gasto educativo, utiliza como base el índice implícito del PIB, sin embargo, es necesario considerar que el proceso inflacionario impacta de manera específica al sector educativo. No es gratuito que el Banco de México, desde 1996, publique un índice de precios de la educación pública, como una rama específica del Índice de Precios al Productor de Servicios, en un reconocimiento de esta particularidad. Por lo anterior, es posible hacer un análisis más fino de las cifras presupuestales a partir de esta consideración y con base en la metodología propuesta por Manuel Ulloa.<sup>2</sup> Por ese camino el investigador obtiene los montos que se concentran en el cuadro 3.

**Cuadro 3**  
**Gasto SEP y gasto federal**  
**(Con índice deflactor modificado) (Precios constantes de 1980)**

Año	Gasto total (A)	Gasto programable (B)	Gasto SEP	% SEP/ gasto total	% SEP/ gasto programable
1980	1,412.9	1,159.8	140.0	9.9	12.1
1982	2,106.3	1,303.6	181.7	8.6	13.9
1985	1,839.7	1,097.7	155.3	8.4	14.1
1988	1,943.6	928.4	136.1	7.0	14.7
1990	1,578.4	899.5	121.2	7.7	13.5
1991	1,415.1	940.0	132.0	9.3	14.0
1992	1,402.6	982.3	135.2	9.6	13.8
1993	1,402.6	1,037.1	134.6	9.7	13.3
1994	1,507.3	1,154.2	139.8	9.3	12.3

*Fuente: Ulloa, Manuel. op. cit*

Las cifras obtenidas con este nuevo deflactor cambian radicalmente el comportamiento de la serie contenida en el Programa (columnas A y B), y en las nuevas estimaciones se observa que:

a) El gasto de SEP, en pesos de 1980, registra oscilaciones a lo largo del periodo y alcanza su valor mínimo en 1989, con 114.8 y el máximo en 1982, cuando asciende a 181.7 millones de pesos constantes, contra los 139.8 logrados en 1994.

b) La proporción del gasto de la SEP con relación al ejercicio federal de gasto total federal y del programable se reduce significativamente, en comparación con los datos aportados por el sector en el PDE. La diferencia más marcada se observa en 1994, año para el que el Programa reporta un gasto de la SEP equivalente al 22.7 del programable federal ejercido. Sin embargo, sólo representa el 17.4% del gasto total a precios corrientes. En tanto que a precios constantes de 1980, esos porcentajes se reducen a 12.3 y 9.3, respectivamente.

c) Con los nuevos cálculos no se mantiene la tendencia al alza que se registra en el porcentaje del presupuesto programable destinado al gasto educativo. Tendencia observada, según los cálculos oficiales, a partir de la década de los noventa. Las nuevas estimaciones muestran, por el contrario, una tendencia a la baja.

d) Los cálculos oficiales, al considerar para diferentes años, que un peso que se gasta en educación tiene el mismo poder adquisitivo que el que gasta el gobierno federal con otros fines, no permiten una estimación más cercana a la realidad educativa. Lo mismo sucede con la información incluida en el Programa sobre la proporción del PIB que representa el gasto educativo en el periodo analizado (cuadro 4).

Los porcentajes que en relación al PIB, registra ese cuadro, para las diversas fuentes de financiamiento, a precios corrientes para un año en particular resultan válidos. Sin embargo, al analizar la serie a lo largo del tiempo habría que considerar el impacto de la inflación, que de acuerdo con la propuesta de Ulloa, es distinto entre el PIB y el gasto educativo. Esta consideración está en la base de las diferencias entre las cifras oficiales del cuadro 4 y las calculadas por Ulloa en el cuadro 5.

Con estas comparaciones, salta a la vista que la tendencia del gasto total como porcentaje del PIB ha sido sobrevalorada en el documento oficial y más que presentar una tendencia hacia la recuperación, a partir de 1988, el porcentaje tiende al descenso. Para 1994, el país estaría

invirtiendo, a precios de 1980, apenas el equivalente al 3.2% de su PIB en el sector educativo.

La participación estatal, en general, no registró aumento alguno en el periodo. Ni aun a partir de la descentralización. La situación económica por la que atraviesan la mayoría de los estados no permite el optimismo, lo que que contrasta con la apreciación que presenta el Programa, en donde se expresa que: "Al federalizarse la educación básica las proporciones del financiamiento educativo se mantuvieron prácticamente sin cambios. A partir de la fecha en que se firmó el Acuerdo Nacional, el gobierno federal ha transferido los recursos necesarios a los gobiernos estatales para que operen los servicios educativos que hasta entonces habían sido competencia de la SEP. Por su parte los gobiernos locales continúan sufragando los gastos correspondientes a la parte de la educación básica que desde antes estaba a su cargo".

Esa apreciación posiblemente se fundamente en las cifras estadísticas oficiales que aquí se han comentado (cuadros 1 y 4), según las cuales, el gasto de la SEP en relación al PIB mejora de 3.8% a 4.5% entre 1982 y 1994. Al tiempo que la participación de los gobiernos de los estados sólo disminuye de 0.69% a 0.60%. Porcentajes que sumados a la contribución de los gobiernos municipales, eleva los porcentajes del gasto público en su conjunto, de 4.99% a 5.84% del PIB, en el transcurso de esos mismos años.

**Cuadro 4**  
**Gasto federal, estatal, municipal y de escuelas particulares. Como proporción del PIB, 1970-1995 (porcentajes)**

Año	SEP	Otras srías.	Mpal.	Estatal	Part.	Total
1980	3.1	0.6	0.1	0.8	0.3	4.9
1981	3.6	0.6	0.1	0.8	0.3	5.3
1982	3.8	0.5	0.1	0.7	0.3	5.3
1983	2.8	0.4	0.0	0.5	0.2	3.8
1984	2.9	0.3	0.0	0.7	0.4	4.3
1985	2.9	0.3	0.0	0.6	0.3	4.1
1986	2.6	0.3	0.0	0.5	0.4	3.9
1987	2.6	0.3	0.0	0.4	0.4	3.7
1988	2.6	0.3	0.0	0.4	0.3	3.6
1989	2.6	0.4	0.0	0.6	0.3	3.9
1990	2.7	0.6	0.0	0.7	0.4	4.3
1991	3.1	0.6	0.0	0.7	0.3	4.7
1992	3.6	0.6	0.0	0.7	0.3	5.2
1993	4.1	0.7	0.0	0.7	0.3	5.9
1994	4.5	0.7	0.0	0.6	0.3	6.2
1995	4.1	0.6	0.0	0.6	0.3	5.6

Fuente: PDE, p.169

**Cuadro 5**  
**Gasto educativo por fuente de financiamiento comparado con el PIB, con deflatores específicos. 1980-1994 (Porcentajes)**

Año	SEP	Otras srías.	Fed.	Estatal	Público	Part.	Total
1980	3.1	0.6	3.7	0.8	4.6	0.3	4.9
1982	3.8	0.5	4.2	0.7	5.0	0.3	5.3
1985	3.2	0.4	3.5	0.7	4.2	0.4	4.5
1988	2.8	0.3	3.1	0.4	3.5	0.3	3.8
1990	2.3	0.5	2.8	0.6	3.4	0.3	3.7
1991	2.4	0.5	2.9	0.6	3.4	0.2	3.6
1992	2.4	0.4	2.8	0.5	3.3	0.2	3.5
1993	2.4	0.4	2.8	0.4	3.2	0.2	3.4
1994	2.4	0.4	2.7	0.3	3.1	0.2	3.2

Fuente: Ulloa. Los índices de precios utilizados son los del Banco de México.

Asimismo, el cuadro 6 permite mostrar las diferencias entre estas cifras contenidas en el Programa y las estimaciones, calculadas por Ulloa.

Las cifras deflactadas de manera diferencial parecen tener mayor correspondencia con la realidad que se vive en las instituciones educativas del país. Salvo excepciones, la precariedad con la que se enfrentan las tareas educativas pone en cuestión la prioridad que en el discurso gubernamental se le concede a este sector. Los indicadores son aún más contundentes cuando se considera el incremento poblacional. La evolución del gasto educativo por habitante es ilustrativo (cuadro 7).

Las sumas muestran una tendencia generalizada a disminuir el gasto por habitante. *El impacto es mayor en el gasto educativo total, pues en década y media pierde cerca de 35% de su valor real.* En tanto que por cada peso por habitante gastado en 1980, la SEP desembolsó sólo 75 centavos, en 1994, los estados 43 y los particulares 50 centavos.

**Cuadro 6**  
**Comparación de participación del gasto educativo con respecto al PNB, entre cifras oficiales y las diferencialmente deflactadas**

Año/ % PIB	1982	1985	1988	1991	1994
PDE					
Total	5.3	4.1	3.6	4.7	6.2
SEP	3.8	2.9	2.6	3.1	4.5
Federal*	0.5	0.3	0.3	0.6	0.7
Estatad	0.7	0.6	0.4	0.7	0.6
Municipal	0.06	0.02	0.01	0.01	0.01
Particular	0.27	0.31	0.32	0.25	0.32
Nuevas estimaciones					
Total	5.3	4.5	3.8	3.6	3.2
SEP	3.8	3.2	2.8	2.4	2.4
Federal*	0.5	0.4	0.3	0.5	0.4
Estatad	0.7	0.7	0.4	0.6	0.3
Particular	0.3	0.4	0.3	0.2	0.2

\* Se refiere al gasto de otras dependencias y secretarías federales.

Fuente: PDE y cuadro anterior.

**Cuadro 7**  
**Gasto educativo por habitante y por control**  
**(pesos constantes de 1980)**

Año/control	SEP	Estatad	Público	Particular	Total
1980	2,094	521	3,057	224	3,281
1982	2,615	482	3,469	186	3,655
1985	2,107	432	2,788	231	3,019
1988	1,742	247	2,160	212	2,372
1991	1,588	361	2,260	125	2,385
1994	1,570	224	2,034	112	2,146

Fuente: Selección tomada de Ulloa.

Finalmente, la educación básica, compromiso fundamental del Estado mexicano, tampoco ha recibido la prioridad que en el discurso y en la legislación se le atribuye. Un análisis particularizado

del comportamiento histórico del gasto federal de los niveles que integran la educación básica y algunos de sus rubros de gasto, no ofrece un panorama alentador (cuadro 8).

**Cuadro 8**  
**Gasto federal por alumno en educación básica**  
**(Pesos constantes de 1980)**

Año/nivel	Pre-escolar	Primaria	Secundaria	Apoyos	Construcciones
1982	4.297	5.052	9.601	0.181	0.454
1985	3.185	3.063	6.552	0.084	0.335
1988	3.077	2.835	6.510	0.066	0.296
1991	3.051	2.762	6.661	0.162	0.150
1994	2.131	2.262	4.391	0.164	0.051
% decremento	50.4	55.2	54.3	9.3	88.8

*Fuente: Selección tomada de Ulloa, Manuel.*

En todos los niveles de la educación básica, el gasto federal por alumno desciende significativamente, en porcentajes cercanos a los 50 puntos, con excepción del correspondiente a apoyos. La caída más aguda se registra en el rubro destinado a la construcción. El gasto en infraestructura se ha reducido al mínimo y en algunos años casi se ha paralizado. Estos indicadores podrían considerarse como un logro al eficientar el uso de los recursos. Pero los datos sobre eficiencia del sistema distan mucho de fundamentar una hipótesis tan poco realista como ésta.

La propuesta del PDE apuesta a una mayor contribución tanto de los diferentes niveles de gobierno como de las aportaciones de particulares. Pero el margen de crecimiento del gasto por estas vías es limitado, toda vez que el empobrecimiento de grandes capas de la población abre pocas posibilidades para incrementar sus aportes hacia los gastos de la educación. Contribución que, por cierto, poco se ha cuantificado pero que se hace patente en:

a) Las retribuciones no recibidas por el magisterio nacional, que se reflejan en un notable deterioro de la calidad de vida de sus familias y en obstáculo a su profesionalización y superación personal. Cálculos recientes sobre el salario magisterial muestran una erosión notable. Un maestro de primaria recibía, en 1978, 5 mil 596 pesos constantes de 1978. En 1995, apenas percibía mensualmente, 2 mil 330 pesos. Es decir, menos de 42 pesos por cada cien que ganaba en 1978.<sup>3</sup>

b) Las contribuciones obligadas, semi-obligadas y semi-voluntarias, que las familias mexicanas aportan en forma creciente y en proporción regresiva a sus cada vez menores ingresos. Con el objeto de suplir, al menos parcialmente, las omisiones e insuficiencias en materia de inversiones y gasto corriente, que practican los tres niveles de gobierno en las escuelas públicas.

En ese sentido, las aportaciones de las familias –hasta ahora poco cuantificadas– pueden representar, relativamente, costos importantes para amplios sectores de la población. Un estudio exploratorio reciente realizado en la UPN<sup>4</sup> mostró que si bien en general –con excepción para algunas modalidades como cursos y preescolar comunitarios–, las escuelas públicas brindan el servicio proporcionando gratuitamente los insumos básicos, se registran una serie de gastos que las familias aportan por diferentes conceptos: uniformes, útiles escolares, cooperación *voluntaria* a través de la sociedad de padres de familia y transporte, entre los más significativos. Montos que pueden absorber el equivalente a un mes del ingreso anual familiar. Cifra que se multiplica por el número de hijos que asiste a la escuela. El factor económico se convierte así, en los hechos, en una limitante para el acceso a los servicios. Toda vez que los programas que intentan paliar este problema resultan insuficientes, dada la magnitud de la población empobrecida.

c) Los costos de oportunidad. Los ingresos que los estudiantes dejan de percibir por dedicarse a estudiar son, relativamente, más elevados para las familias con menores recursos. Familias que

agrupan a los 22 millones de mexicanos en extrema pobreza.

#### **D. La educación media y superior, un gasto oscilante e insuficiente**

En educación media y superior el Programa vuelve a marcar la creciente aportación del gobierno mexicano en inversión educativa y destaca el esfuerzo de las instituciones de educación superior por allegarse recursos por vías alternas. En ese sentido habría que apuntar tres consideraciones:

a) La primera se refiere a que, aun considerando las cifras oficiales y los procedimientos habituales de deflatación el gasto de la SEP en estos niveles ha disminuido (cuadro 9). Esta contracción del gasto se pone de manifiesto cuando se compara en su relación con el PIB y que, para 1994, no alcanzaba aún los puntos porcentuales registrados en 1982.

**Cuadro 9**  
**Gasto federal en educación superior (GFES) con respecto al PIB**

<b>Año/%</b>	<b>1982</b>	<b>1985</b>	<b>1988</b>	<b>1990</b>	<b>1992</b>	<b>1994</b>
GFES/PIB	0.74	0.48	0.51	0.42	0.51	0.57

*Fuente: Con base en datos del Sexto Informe de Gobierno, 1994. Tomado de: López Zárate, Romualdo. "El financiamiento de la educación superior", tesis de Maestría, IPN, p. 104, versión preliminar, 1995. (mimeo).*

Esta disminución afectó el gasto por alumno que, a lo largo de nueve años, decreció en todas sus modalidades excepto para la educación normal y para licenciatura de educación técnica (cuadro 10).

**Cuadro 10**  
**Gasto unitario de SEP por alumno y nivel**  
**(Pesos constantes de 1982)**

<b>Año/Nivel</b>	<b>Bachill. gral.</b>	<b>Bach. técnico</b>	<b>Profes. medio</b>	<b>Lic. técnica</b>	<b>Lic. univer.</b>	<b>Normal</b>
1983	56,585	44,683	54,837	94,981	61,857	48,141
1985	33,560	49,712	33,999	85,931	57,086	86,954
1988	31,138	45,990	29,161	94,117	51,681	159,603
1990	26,238	48,190	26,116	53,868	44,269	108,152
1991	20,711	62,449	27,498	60,199	48,381	93,932
1992	29,182	37,905	30,893	104,415	51,963	157,634
%						
1992/1983	51.7	84.8	90.9	109.9	84.0	119.7

*Fuente: Con base en datos del Compendio del gasto educativo. (SEP) 1994. Tomado de: López, op. cit. p.114*

En educación normal el comportamiento se explica por la baja en la matrícula y en la relación maestro-alumno, consecuencia de la elevación a licenciatura de este nivel y de la permanencia de la planta de maestros de base. La licenciatura técnica que crece en casi un 10% en precios constantes muestra, en cierto modo, la prioridad que a esta modalidad se le ha dado, incluso con la creación de las universidades tecnológicas.

b) La disminución del gasto federal parece marcar la tendencia de hacer recaer el esfuerzo en los particulares, en la medida de lo posible, por diversas vías:

- A través de la contracción de la oferta, en donde la demanda es empujada hacia la búsqueda de servicios particulares, no siempre de calidad.
- El incremento de los recursos propios de las instituciones de educación superior con el alza de las cuotas, en la mayoría de ellas, la venta de servicios y el impulso del crédito educativo.
- La cuota con la que contribuye el gremio de trabajadores de la educación con la pérdida del poder adquisitivo de sus salarios. Con variaciones entre instituciones y categorías, los académicos universitarios han visto disminuir su poder adquisitivo de manera significativa. A manera de ejemplo, en la UAM los salarios de los profesores universitarios disminuyeron a cifras que se ubican en un rango de entre 45.3 a 49.7%, entre 1982 y 1990, en las categorías que van desde profesor asistente a titular c.<sup>5</sup> Apreciaciones más recientes calculan que un profesor investigador de la UNAM, asociado C, después de dos décadas estaría recibiendo el equivalente al 25% de su salario real de 1976.<sup>6</sup>

Esta pérdida se intenta revertir mediante diversos estímulos diferenciados, pero ante tal deterioro éstos dejan de ser estímulos para convertirse en complementos salariales. En esta condición radica, en buena parte, el factor que potencia los efectos no previstos y perniciosos del pago por esa vía, porque como señala el propio documento<sup>7</sup>: “Es necesario reconocer también los efectos adversos que causa una mala aplicación de criterios, indicadores y procedimientos de evaluación del programa de estímulos académicos”.

c) Las líneas de políticas de financiamiento contenidas en el Programa han constituido una columna sobre la que se ha impulsado la modernización del sistema, desde 1982, pero con mayor énfasis desde 1988. Desde entonces, en el medio académico se ha debatido no sólo la funcionalidad de las estrategias sino su contribución a los objetivos propuestos y el peligro que entraña, en términos de desarrollo como país, la falta de inversión en educación. Es claro que el sistema había acumulado problemas que urgían su renovación. Pero la historia enseña que no toda renovación en sí misma lleva en sus entrañas la solución. Las complejidades del sistema, los intereses que se juegan o las formas de poner en marcha las reformas desvirtúan en muchos casos esos procesos. Por ello estamos en tiempo de evaluar los cambios. No basta con señalar algunas dificultades como se hace en el PDE, conviene apuntar líneas de trabajo en ese sentido.

Por el contrario, el Programa opta por la continuidad, sin por lo menos sugerir la posibilidad de que, con base en las líneas de resultados que ya se perfilan, se abran estrategias correctivas. Experiencias en otras latitudes apuntan el peligro de que en materia de venta de servicios por parte de las universidades, éstas terminen dando prioridad sólo a la atención de los problemas productivos, dejando de lado las tareas que incidan en las necesidades de la sociedad en general, mismas que en nuestro país se han visto agudizadas en los tiempos recientes.

Esta consideración podría acotar la línea de acción propuesta en el Programa: “Se fomentará que cada uno de los subsistemas de educación media superior y cada una de las instituciones en educación superior, desarrollen o consoliden mecanismos para la generación de recursos económicos procedentes de fuentes alternas, aprovechando las experiencias exitosas en ambos niveles educativos”.

Valga el ejemplo para resaltar la ausencia de estrategias precisas que permitan que la evaluación, pieza clave en el discurso de la modernización, esté presente a la hora de decidir las políticas.

La problemática del financiamiento aquí planteada lleva a reflexionar sobre las condiciones en las que operan los servicios públicos de educación, que se traducen en inequidad, ineficiencia e ineficacia, así como en falta de relevancia y pertinencia de los mismos. Si, como se acepta, la



educación es reconocida por su contribución al desarrollo, es muy alto el costo que el país pagaría, en el corto y en el mediano plazos, por escatimar los recursos que la hagan posible. Va en juego nuestro futuro.

### **Notas**

- 1 Artículo Tercero Constitucional, que señala la gratuidad en la educación que imparta el Estado (fracción IV); y los artículos 26 y 27 de la Ley General de Educación, que establecen que el gobierno de cada entidad federativa proveerá lo conducente para que cada ayuntamiento reciba recursos para el cumplimiento de las funciones educativas que le son atribuidas y que tanto el gobierno federal como los estatales *considerarán el carácter prioritario de la educación y en todo tiempo* procurarán fortalecer las fuentes de financiamiento a la tarea educativa y destinar recursos presupuestales crecientes, en términos reales, para la educación pública.
- 2 Ulloa, a partir de la simetría observada entre el índice de precios de Educación Pública y el índice de educación del INPC, de la clasificación por origen de la producción de bienes a nivel de las 72 ramas de la actividad económica definidas por la SPP, propone emplear este último para deflacionar el gasto en educación, en el periodo 1980-1994. (Véase: Ulloa, *op. cit.*).
- 3 Según datos de Castelán Cedillo, Gilberto, *et. al*, en: *Básica*. Revista de la escuela y del maestro, año II, mayo-junio, núm. 5. Fundación SNTE para la Cultura del Maestro Mexicano.
- 4 El estudio forma parte de una investigación más amplia sobre el financiamiento de la educación coordinada por Margarita Noriega. Dirección de Investigación, UPN (Informe en proceso).
- 5 Soto, Ernesto, citado por Bueno, Luis en: "En busca del sindicalismo perdido", *El cotidiano*, núm. 66, diciembre, 1994.
- 6 Salario calculado por Imaz, con base en los tabuladores de la UNAM. Para 1996 el salario se estimó con base en un incremento del 16% y una inflación hipotética anual de 20%. Imaz Gispert y Della Rocca, Salvador. "Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000 y Gasto Público Federal", (mimeo). Datos de la Fundación SNTE estiman que ese salario pasó de 17 mil 734 pesos, en 1978 a 4 mil 667 nuevos pesos constantes, en 1995.
- 7 La polémica que han generado estos sistemas es amplia, aquí sólo se menciona como política de financiamiento de salarios.