

Editorial

La evaluación que en su primer informe hizo el señor Presidente de la situación en que se encuentra el sistema educativo del país, puede resumirse en la expresión de que “la educación nacional se enfrenta a una dura crisis”. Esta se refleja principalmente en dos problemas: el de la calidad de la educación y el de la hipertrofia del sistema. Por esto, según el Presidente, “más que reformas y mucho más que parches y remiendos (la educación) demanda una reestructuración cabal”.

Descentralización educativa

Para corregir la hipertrofia del sistema, el licenciado De la Madrid anunció, desde su discurso de toma de posesión, que descentralizaría la educación nacional. Esta decisión, en principio, podrá significar un cambio profundo en la orientación de los procesos de desconcentración administrativa que durante el sexenio pasado fueron llevados a la práctica. Ellos implicaban cambiar el lugar geográfico en que se habían tomado las decisiones sobre el desarrollo y naturaleza de la educación impartida en las diversas entidades. Mediante el establecimiento de delegaciones federales de la SEP, muchas decisiones fueron transferidas a oficinas establecidas con tal objeto en las capitales de los estados. En el fondo, pues, la educación de cada entidad siguió bajo el control del Ejecutivo Federal.

Ahora bien, el alcance de esta decisión no puede ser apreciado todavía, pues éste dependerá de los pasos concretos que los comités que se han creado con ese fin vayan sugiriendo. En sus fases iniciales, la descentralización impulsará aún más la desconcentración que ya se había iniciado, pues la propia SEP ha asumido el papel de dirigir el proceso. Es probable, sin embargo, que en otras etapas del mismo los estados vayan asumiendo el control de la educación impartida en sus respectivos territorios, pues así lo sugieren algunos cambios que se han llevado a cabo en la estructura administrativa de la Secretaría de Educación Pública.

En nuestra opinión, el proceso de descentralización abre espacios y ofrece oportunidades para instrumentar acciones que permiten corregir algunas de

las deficiencias de nuestro sistema educativo. Pero el mismo proceso puede dar lugar a que se acentúen algunas de las mismas. Por eso pensamos que la descentralización es, al mismo tiempo, una oportunidad y un reto. En efecto, algunas de las áreas en que podemos anticipar se reflejará este carácter ambivalente del proceso, son las siguientes:

a) Control político del sistema educativo

Debemos recordar que la centralización educativa —y la misma creación de la SEP— obedecieron a la necesidad de consolidar a los gobiernos emanados de la Revolución de 1910. Ello exigió contrarrestar el poder de determinados grupos, cuya influencia ideológica en los estados sólo pudo ser neutralizada mediante un aparato educativo de carácter federal. La descentralización, por tanto, deberá llevarse a cabo en la medida en que puedan ser establecidos los mecanismos que eviten una regresión hacia situaciones semejantes a las de 1921.

b) Satisfacción de la demanda social en las diversas regiones

Las diferentes necesidades de recursos humanos (que se derivan de las variaciones existentes entre los niveles de desarrollo de los estados) pueden obstaculizar la disposición de algunas entidades federativas para alcanzar el objetivo de asegurar a toda la población la educación básica de diez grados, o de ofrecer otros niveles educativos a los grupos sociales que estén dispuestos a adquirirlos. En efecto, las corrientes migratorias entre los estados pueden llevar a que los más atrasados consideren que la expansión de sus sistemas educativos implica subsidiar a los estados más ricos. Así pues, la descentralización deberá incluir la instrumentación de algunos programas, tales como la educación compensatoria y la secundaria en áreas rurales, que contrarresten estas tendencias.

c) Financiamiento del sistema educativo

Actualmente, no sólo existen diferencias entre las capacidades financieras de los estados, sino que también las hay entre las proporciones de los presupuestos estatales que se dedican al ramo educativo. Es, pues, necesario que la descentralización se base en reglamentos que determinen las aportaciones que deben hacer a la educación las diferentes entidades. Esta reglamentación deberá tomar en cuenta las diferencias existentes entre las cargas fiscales de las propias entidades. La federación, a su vez, deberá comprometerse a subsidiar los sistemas educativos de los estados en razón inversa a las capacidades fiscales de los mismos.

d) Desarrollo curricular

La descentralización exige definir los contenidos educativos que deberán ser homogéneos en todo el país, así como aquellos otros que puedan ser adaptados a las características de las diversas regiones, y los que puedan referirse más directamente a las necesidades de las localidades en que se imparte la educación. Creemos que lo más importante es adecuar los métodos de enseñanza para hacer posible que los aprendizajes sean equivalentes en todo el país, admitiendo, sin embargo, la posibilidad de que ellos se adquieran a partir de la observación de los diversos ambientes en que se encuentran las escuelas.

e) Calidad de la educación

La descentralización deberá desarrollar sistemas que permitan apoyar a los estados en la instrumentación de los diversos procesos que determinan la calidad de los resultados de la educación. Dichos sistemas deberán conjugar todos los problemas que se encaminan a este fin (como la planificación curricular, la investigación educativa, la formación de los maestros y la supervisión escolar) con las diferencias existentes entre las capacidades técnicas de las entidades federativas. Al mismo tiempo, será indispensable apoyar algunos programas que, siendo prioritarios para el país (como el de la alfabetización), puedan tener menos importancia desde el punto de vista de las diferentes entidades.

f) Innovaciones educativas

Como consecuencia de lo anterior, la descentralización exige dedicar recursos que sostengan equipos especializados en la investigación y desarrollo de la educación, con objeto de implantar innovaciones relevantes para cada entidad federativa. La participación de los estados en las etapas de desarrollo experimental será indispensable, y la intervención de los mismos en el diseño de tales innovaciones será también de capital importancia. El Gobierno Federal, por su parte, deberá subsidiar en forma preferencial a los estados que dispongan de menores recursos económicos para desarrollar las innovaciones a que nos estamos refiriendo, y tomar a su cargo la difusión de aquellos que puedan ser aprovechados por otras entidades.

Calidad de la educación y formación de maestros

En su informe, el Presidente Miguel de la Madrid calificó de dramático el descenso de la calidad educativa en todos los niveles del sistema, y reiteró la voluntad del actual gobierno de librar “cuantas luchas sean necesarias” para elevarla.

En efecto, la expansión que sufrió el sistema educativo durante los últimos dos sexenios se fincó sobre bases endebles en cuanto a calidad se refiere. Es difícil intentar cuantificar la calidad del aprovechamiento escolar en México, debido a que las evaluaciones son siempre medidas subjetivas de cada maestro. No obstante, los diversos estudios que han intentado medir el grado de conocimiento y destrezas adquiridos por los alumnos mediante el uso de pruebas elaboradas con base en los propios programas escolares, obtienen como resultado alarmantemente reiterado que, en todos los niveles (básico, medio básico, medio superior), el porcentaje de aciertos nunca rebasa el 40%.

Un indicador cuantitativo que nos aproxima al conocimiento de la calidad educativa es, sin duda, el del desperdicio escolar, que incluye en una misma medida la deserción y la reprobación. Si bien la expansión de la educación básica contribuyó a su disminución, las cifras de deserción y reprobación son todavía alarmantes. Uno de cada cuatro alumnos atendidos por el sistema de educación primaria únicamente recibe de él parte o la totalidad de la instrucción correspondiente al primer grado. Como es bien sabido, esto no es suficiente siquiera para adquirir las destrezas y habilidades necesarias para dominar el alfabeto. El sistema de educación básica sigue produciendo analfabetos.

La decisión de hacer de la elevación de la calidad educativa una prioridad política es de gran envergadura. Implica, como el propio Presidente lo indica, una profunda revisión de los contenidos, métodos y sistemas de aprendizaje, pero también, fundamentalmente, encontrar soluciones diferenciadas por problemáticas diversas. Implica la generación de programas compensatorios y remediales; la experimentación e innovación educativas. Hace necesaria una verdadera apertura a la participación; apertura que asegure que las demandas de los diversos grupos sean escuchadas y procesadas por el sistema. Implica además, de manera muy importante, una adecuada formación de maestros.

Es innegable que la regulación de la oferta de maestros es una medida necesaria. Sin embargo, también debe quedar claro que el simple cierre de normales o de grupos dentro de las escuelas normales, ante la ausencia de un proyecto global de reforma profunda de todo el sistema de formación de maestros, no tendrá efectos notables sobre la calidad de la educación más allá de resultados en el mediano plazo sobre el mercado de trabajo de los docentes. Es un hecho que el déficit de plazas respecto al número de maestros formados va en aumento. Ya en 1981-82, el promedio de alumnos por maestro en el nivel básico había descendido a 36. Por tanto, mientras no se

tomen medidas tendientes a aumentar de manera considerable el índice de permanencia escolar, la demanda de maestros de educación primaria crecerá únicamente al ritmo de crecimiento del grupo de edad correspondiente.

Sin embargo, si bien desde un punto de vista meramente cuantitativo es coherente la medida de regular la inscripción de estudiantes a las escuelas normales, no podemos negar que existe, y seguirá existiendo en el mediano plazo al menos, una necesidad creciente de maestros adecuadamente preparados. Es bien sabido que los grupos de alfabetización y de primaria para adultos son atendidos por personal voluntario o casi-voluntario, en la mayoría de los casos con escasa capacitación para cumplir la función encomendada. Por otra parte, se sabe que la demanda de educación especial está escasamente cubierta. Además, la ya iniciada expansión del nivel medio básico en zonas rurales demandará personal preparado para atender la creciente demanda, dentro de esquemas que deberán abandonar los modelos tradicionales de atención. Y si realmente pretende este régimen elevar la calidad de la educación primaria, la necesidad de más maestros y de maestros mejor preparados resulta evidente.

Por otra parte, las modificaciones que requiere el sistema de formación de maestros tampoco pueden reducirse a la expansión de la educación de nivel superior (licenciatura) para abarcar y calificar a un número cada vez mayor de maestros. Los mejores maestros deben estar especialmente preparados para atender las necesidades de los grupos más débiles si realmente se persigue distribuir equitativamente la calidad educativa. Sin embargo, los esfuerzos tendientes a escolarizar más a los maestros provocan que éstos se alejen precisamente de las zonas y los grupos poblacionales que requieren de mayor apoyo, y aún provocan un alejamiento de las funciones de docencia. Existe hasta la fecha una estrecha relación entre la movilidad de los maestros hacia zonas urbanas y la experiencia docente de los mismos: los cargos más codiciados son los administrativos. Así, un estudio reciente sobre el empleo de los docentes de nivel básico * demuestra que los maestros permanecen en las escuelas rurales durante periodos más cortos que en las urbanas. El promedio de permanencia en las escuelas tiende a aumentar conforme avanza la carrera ocupacional de los maestros en las zonas urbanas, cosa que no ocurre en las zonas rurales.

Para que las reformas introducidas en el sistema de formación de maestros realmente repercutan en una mayor calidad de la educación impartida, la realidad antes descrita debe revertirse. Para que esto suceda, son necesarias al

* Carlos Muñoz Izquierdo, Sylvia Schmelkes *et al.* *Los maestros de educación básica: estudios de su mercado de trabajo*, CEE-SEP. 1983.

menos dos vertientes de reformas profundas. Por un lado, es importante que se modifique radicalmente el sistema de estímulos al personal docente. Mientras éstos no se basen en evaluaciones objetivas, cualquier intento por añadir escolaridad y formación a los maestros se traducirá en una mayor concentración geográfica de los maestros mejor preparados, y en una perpetuación de la desigualdad educativa.

Por otro lado, existen claros indicios de la conveniencia de abandonar el modelo maestro-grupo, en donde un maestro es cien por ciento responsable de lo que sucede con sus alumnos durante un año escolar. Esto nos ha llevado a proponer la necesidad de sustituir una educación que depende prácticamente de un solo maestro y se basa en lineamientos uniformemente determinados, por otra más compleja que desarrollarían personas de diferentes niveles y tipos de calificación, las cuales desempeñarían, en forma racionalmente organizada, un conjunto de tareas de diversas clases. Así, los maestros jóvenes, que son los que están dispuestos a prestar sus servicios en las zonas rurales más remotas y en los sectores marginalizados de las ciudades, contarían durante el desarrollo de sus tareas con el apoyo de diversos especialistas, algunos de los cuales colaborarían en la planificación de la docencia, a partir de las características de cada región geográfica y grupo social; otros participarían en el desarrollo, instrumentación y aplicación de metodologías adecuadas para el desempeño de la docencia; otros diseñarían procedimientos de evaluación de los resultados obtenidos a través de los procesos de enseñanza-aprendizaje; otros más se encargarían de la orientación del desarrollo individual de los alumnos.

En síntesis, podemos decir que las modificaciones anunciadas al sistema de formación de maestros tendrán sentido en la medida en que se articulen orgánicamente con un proyecto global de elevación de la calidad académica, y en la medida en que repercutan también en modificaciones importantes en los sistemas de trabajo intra y extraaula.

Educación Superior, Ciencia y Tecnología

El énfasis puesto por el Presidente en la formación de recursos humanos para la ciencia y la tecnología tuvo en el informe dos expresiones claras. Una es la necesidad de mejorar la capacidad de absorción de conocimientos provenientes del exterior, otra es el propósito de lograr “una mayor integración de la investigación con la solución de los problemas que enfrenta nuestro aparato productivo”. En ambas líneas de acción confluyen en la reorientación de la formación de recursos humanos.

Aunque no se hizo explícito en el informe, es indudable que esta reorientación no se podrá lograr in la consulta y compromiso activo de todas las partes intervinientes en el proceso de generación de conocimientos y técnicas. De ahí que volvamos a insistir sobre la importancia que tiene el consumidor de las innovaciones y acerca de su papel en la determinación de urgencias y prioridades. El consumidor no es solamente el aparato productivo, sino también la sociedad global manifestada por sus organizaciones de distintos niveles culturales, sindicales, comunitarias, educacionales y políticas. En consecuencia, a nuestro entender, la reorientación de la formación de recursos humanos para la ciencia y la tecnología debe ser motivo de consultas populares que den como resultado los lineamientos generales de lo que en las instancias académicas y científicas se transformará en programas concretos de acción.

De esta manera, pensamos, se encontrarán también las vías de operación de los dos grandes propósitos que guían el informe presidencial respecto a educación superior, que son, en las palabras del Presidente, “conciliar cantidad y calidad de la enseñanza”, e “integrar el sistema educativo con la demanda de empleo”.

Al respecto nos parecen relevantes las medidas adoptadas en el sentido de favorecer la “coordinación o agrupamiento de universidades y centros de educación técnica” A la racionalidad económica que guía esta medida debería agregarse una racionalidad social que capte las necesidades regionales en su especialidad y en sus posibilidades de integración en programas de conjunto.

La participación activa de las organizaciones sociales en la orientación general de estos programas permitirá no sólo la integración de la investigación a las necesidades regionales, sino también afianzar la proyección social de la producción científico-tecnológica.

La planeación de estudios y profesiones que concilien la libre vocación con las necesidades del mercado de trabajo constituye otro nivel de medidas a adoptar por la presente administración.

En este sentido, el reconocimiento presidencial de la acción crítica y autocrática de las universidades debe ser un acicate para la solución de un viejo problema de la enseñanza superior la separación entre docencia e investigación. La planeación de los estudios universitarios se encuentra hoy frente al desafío de convertirse en un mero ordenamiento de lo ya existente o en una instancia de auténtico cambio de las estructuras académicas y organizativas de la realidad universitaria.

Si el acento se pone en la integración de la universidad a las necesidades nacionales, esta integración no está limitada de los muros universitarios para fuera. Ella pasa por la necesidad de replantearse, en forma integral, el ejercicio de las funciones tradicionales de la universidad. De esta manera, la planeación tendrá en cuenta la posibilidad de integrar la extensión universitaria y el servicio social a los currícula.

La formación de los maestros universitarios es al respecto uno de los puntos de apoyo que la planeación debe considerar en forma concertada con las organizaciones académicas sindicales. A partir de esta concertación, toda política de mejoramiento de la calidad y eficiencia académicas será un instrumento de justicia social y no una forma de disolución o represión del pluralismo ideológico esencial a la función social de la universidad.

Capacitación, Empleo, Educación y Tecnología

Bajo este rubro contemplamos varios aspectos del quehacer educativo nacional, reunidos alrededor del objetivo social de lograr que la educación coadyuve dentro del sistema socioeconómico a procurar que el individuo esté en condiciones de realizar un trabajo gratificante, productivo y justamente remunerado.

En forma genérica podemos afirmar que el primer informe de este gobierno abre perspectivas de análisis y de acción que deben tomar cuerpo a la mayor brevedad posible en fórmulas de participación ciudadana, en un auténtico proceso de planeación democrática del trabajo educativo. Esta participación deberá recuperar las aportaciones individuales y las grupales, muy especialmente las de grupos locales, atendiendo tanto a los prestadores del servicio educativo como a los beneficiarios del mismo.

A continuación anotamos algunos planteamientos importantes sobre cada una de las áreas de trabajo.

Sobre la capacitación en general, es importante insistir en que se definan las áreas de responsabilidad dentro de las distintas dependencias del Ejecutivo. Recordemos que en el pasado la capacitación en el campo dependía de la SARH, la capacitación en el trabajo estaba a cargo de la STPS, mientras que otras formas de educación no formal, relacionadas con la producción, dependían de la SEP y, ocasionalmente, de otras dependencias.

Deberá diseñarse una coordinación administrativa que a la vez que delimite responsabilidades, permita el concurso libre de los distintos actores sociales.

En el área de la capacitación campesina será necesario replantear la capacitación campesina como un proceso que coadyuve, juntamente con otras variables, a la transformación del sector campesino a partir de los individuos y sus comunidades dentro del marco del desarrollo regional.

En el caso de la relación entre educación básica y educación tecnológica vemos que existe la preocupación por evaluar el tipo de enseñanza de las ciencias en los primeros años de educación, con el fin de estimar en qué grado se prepara y alienta al alumno para optar por carreras científicas.

La capacitación en el trabajo tiene poco peso en el informe; se da mayor importancia a la capacitación ciudadana, a la que se concede un papel importante en la transformación de la sociedad. Todas estas formas de capacitación, consideradas a nivel nacional, están pidiendo un esfuerzo de replaneación radical.

Lo mismo es válido tratándose de las opciones terminales. Es necesario redefinir todo el marco de las funciones sociales de la educación y de la estructura del sistema educativo en su conjunto, a fin de poder opinar acertadamente acerca de la conveniencia y de la factibilidad de los sistemas terminales medios frente a las opciones propedéuticas o intentos de opción combinados.

Lo que en estos momentos resulta urgente es un diagnóstico integral de las necesidades educativas del país, que tendría como grandes objetivos:

- Explicitar detalladamente todos los objetivos y metas que están actuando y concursando explícita o implícitamente en el sistema educativo, tanto en lo formal como en lo informal.
- Descubrir los objetivos ocultos que pesan en el sistema educativo.
- Hacer patentes las contradicciones que puedan darse entre distintas finalidades impuestas a los procesos educativos.
- Posibilitar la formulación de un plan educativo realista, eficiente y eficaz.

Para la realización de este diagnóstico de necesidades y síntesis propositivas es necesario:

- Poner en tela de juicio todos los currícula existentes.

- Asumir como dato, frente a otros datos, toda la experiencia acumulada.
- Hacer expresos todos los objetivos, tanto generales como particulares, de la educación en su conjunto, así como de cada parte del sistema educativo formal y no formal.
- Expresar estos objetivos desde las perspectivas de las distintas ciencias y desde la opinión de distintos sectores sociales.

Organizar todos los objetivos analíticamente expresados alrededor de tres núcleos de realidad:

- Los intereses personales o libre vocación.
- Las necesidades del país existente (en particular, en función del mercado actual de trabajo).
- Las necesidades del país deseable.

Replantear como “síntesis óptimas practicables” del conjunto del sistema educativo con sus componentes diferenciados e integrados:

- Al área de educación formal.
- Al área de educación no formal.
- A los distintos componentes de cada una de estas áreas.
- Estudiar la posible transición del sistema existente al sistema ideal, a fin de transitar del uno hacia el otro con el menor desperdicio de recursos sociales y económicos.

Educación y Moral

La moralización del país ha sido uno de los temas más frecuentemente tocados por el licenciado Miguel De la Madrid desde sus días de campaña. Ahora entra ella a formar parte de los que llama sus siete postulados fundamentales.

La corrupción fue en los últimos sexenios una forma fácil de premiar, de ayudar a subir, de cooptar. Pero ese sistema llegó a su límite. Ya no podía seguir. Había que acabar con la corrupción de una forma categórica y punitiva. Primero había que hablar de moralidad; luego, como lo dijo el Presidente en su

informe, había que recordar que se funda en el derecho; finalmente, poner en claro que hay fiscalización, nueva policía, Contraloría General de República. Habló más que de la moral, de sus salvaguardas. Sólo ligeramente mencionó la parte que a la educación toca en la moralización del país. Nos dice que hay que educar en los valores nacionales. ¿Cuáles son éstos? Hay valores proclamados en campaña y recintos políticos, muchas veces mera retórica, y hay valores reales del pueblo. No anunció ningún plan estructurado para que se adquiera desde las aulas el sentido moral de responsabilidad. Todos los pueblos han dedicado parte de su esfuerzo educativo a lo ético; en este país eso ha brillado por su ausencia o ligereza.

Habría que empezar por formar a los niños y jóvenes —no sólo en la teoría, sino en la práctica— en la solidaridad, el compañerismo, la igualdad entre los hombres, el sentido de la familia, la responsabilidad personal y social, el amor a la patria, al trabajo. Habría que empezar por formar en todo eso a quienes luego formarán a la niñez y la juventud. Por lo que se sabe, el sistema educativo global está produciendo valores que se alejan mucho de lo deseable en una sociedad justa y democrática. Esto exige una revisión a fondo no sólo de las prácticas escolares, sino también de las cívicas, políticas y sociales.

