

**Revista Latinoamericana de Estudios Educativos** (México), vol. XIX, núm. 3, pp. 155-162

PRAWDA, JUAN, *Logros, inequidades y retos del futuro del sistema educativo mexicano*, Ed. Grijalbo, 1989, 299 pp.

Los comentarios que haré tienen dos propósitos: en primer lugar, pretenden señalar algunos de los aspectos del libro que, en mi opinión, se convertirá en obra de consulta indispensable —no sólo para los especialistas en investigación y diseño de políticas educativas, sino para todas las personas que se preocupan por el futuro de México y por construir una sociedad más justa y democrática en este país. En segundo lugar, mis comentarios proponen discutir algunas de las sugerencias que el Dr. Prawda hace en su obra, las cuales tienen por objeto contribuir a que el sistema educativo esté en mejores condiciones para responder a los retos que habrá de enfrentar durante los próximos años.

El libro, desde mi punto de vista, es particularmente valioso por tres razones: primero porque proporciona información que —a pesar de no ser de carácter confidencial— no había sido conocida por el público (ya que las fuentes que generan la mayor parte de estos datos, entre las que destaca la dependencia de la Secretaría de Educación Pública (SEP) —que durante varios años ha estado a cargo del autor—, no se han dado a conocer por otros medios). Segundo, el libro es importante porque contiene interesantes análisis sobre el funcionamiento del sistema educativo, que hasta ahora no habían sido efectuados desde la perspectiva en que los realiza el Dr. Prawda. Y, tercero, la obra es interesante porque el autor no se limita a identificar y a analizar determinados problemas del sistema educativo, sino que también propone políticas encaminadas a resolver las incongruencias observadas entre los objetivos declarados por dicho sistema y los resultados obtenidos.

A continuación ilustraré con algunos ejemplos la información proporcionada en el libro, así como los análisis que me parecen más novedosos. Posteriormente, me referiré a algunas políticas propuestas por el autor, las

cuales, en mi opinión, merecen un análisis más detallado antes de llevarse a la práctica.

### **A. Algunos datos novedosos**

El libro proporciona diversos datos que muestran palpablemente las disparidades existentes entre distintas entidades federativas, en relación con la cobertura y la eficiencia de la educación básica. Con esta información, el autor demuestra que las políticas educativas instrumentadas durante los últimos sexenios no contribuyeron significativamente a resolver varios problemas ancestrales, que ya habían sido identificados y analizados a través de un sinnúmero de investigaciones realizadas durante los últimos lustros. De hecho, el autor señala que las acciones instrumentadas con este fin fueron transitorias; nosotros agregaríamos que, en términos generales, esas acciones no aprovecharon los conocimientos aportados por quienes habían investigado los problemas que intentaban resolver. Por otra parte, al referirse al financiamiento de la educación, el libro proporciona un conjunto de datos sumamente preocupantes. Así, por ejemplo, observamos que entre 1982 y 1987 el gasto educativo de la federación se redujo en 35% en términos reales, y el poder adquisitivo de las remuneraciones de los maestros de primaria se contrajo un 33%. Al mismo tiempo, la matrícula aumentó en 1.8 millones de alumnos. En síntesis, con una menor cantidad de recursos, la federación tuvo que contratar —para el funcionamiento de la educación básica— a 220 000 maestros adicionales y construir 32 000 escuelas.

Asimismo, el libro demuestra que la relación entre el gasto educativo nacional y el producto interno bruto —misma que había alcanzado un nivel de 5.5% en 1982— descendió al 3.6% en 1987. Consecuentemente, en tanto que el producto interno *per cápita* se redujo durante el mismo periodo a un ritmo promedio de 2.2% anual, el gasto educativo por alumno se contrajo a una velocidad de 10.1% por año. Además, la proporción del presupuesto educativo que no se destina al gasto corriente sino a la inversión, disminuyó del 19% al 5% durante el periodo analizado. Obviamente, todo esto generó importantes incrementos en el rezago escolar, y tuvo impactos negativos en la calidad de los servicios ofrecidos por las escuelas financiadas por el gobierno federal y las de los estados. El mismo autor alude, al respecto, a un estudio realizado por la SEP sobre la calidad de la educación primaria, cuyos resultados son francamente alarmantes (el estudio comprobó, entre otras cosas, la persistencia del analfabetismo en las escuelas primarias y la ausencia de hábitos de lectura, además de lo que el autor califica como

“pavor a las matemáticas” y una docencia carente de experimentación y de participación del alumno).

Finalmente, el libro aporta información muy interesante en relación con la simbiosis que durante los últimos años se ha generado entre el corporativismo de la SEP y el del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. En esa información se basan los análisis que, desde mi punto de vista, constituyen la aportación más original que hace el Dr. Prawda, en esta obra, al estudio de los problemas del sistema educativo del país. Por esta razón, me permitiré reseñar esos análisis muy brevemente.

## **B. Análisis originales**

Desde luego, la obra aporta diversos análisis de sumo interés. Entre ellos se encuentra, por ejemplo, la discusión de los “paradigmas” en que se basan las recomendaciones que hace el autor al final de su libro —esa discusión incluye diversos señalamientos que deberán ser tomados en cuenta al elaborar cualquier programa de desarrollo educacional que se desee instrumentar en el país durante los próximos años. Sin embargo, desde el punto de vista de la investigación educativa, la aportación que me parece más original es la que se refiere a las “patologías” que han surgido como consecuencia del corporativismo de la SEP.

De acuerdo con el análisis del Dr. Prawda, dicho corporativismo ha generado cinco “patologías”, que el mismo autor describe en forma contundente. La gravedad de estos problemas puede advertirse desde el simple enunciado de los mismos: 1) la subordinación de los fines a los medios; 2) la saturación de los cuadros jerárquicos; 3) la inadecuada e ineficaz comunicación entre estructuras del mismo nivel jerárquico; 4) la inadecuada e ineficaz comunicación entre estructuras de diferente nivel; y 5) la burocratización.

Para ilustrar cómo se manifiestan estas patologías en la SEP, el autor propone varios ejemplos. Así, la subordinación de los fines a los medios se refleja, entre otras cosas, en el hecho de que no existe, en el organigrama de esa dependencia del Ejecutivo, ningún responsable por la calidad de la educación que se imparte. La saturación de los cuadros jerárquicos es evidente al analizar las diversas instancias (jerárquicamente inferiores y superiores), con las cuales los funcionarios de alto nivel celebran acuerdos. Los problemas de comunicación horizontal han sido tan graves que impidieron, durante todo el sexenio pasado, unificar pedagógica y administrativamente la educación básica (en la cual debieron quedar integradas la educación preescolar, la primaria y la secundaria; cabe recordar, además, que desde 1972 se ha intentado, sin éxito, unificar los currículos de las

escuelas secundarias). Los problemas de comunicación vertical han generado, a su vez, diversos fenómenos que el Dr. Prawda asocia con el término de “entropía inductiva”, entre los cuales se encuentra el hecho de que muchos maestros ignoren la racionalidad en que se basan las innovaciones que las cúpulas tratan de difundir en el sistema escolar. Por último, las consecuencias de la burocratización son evidentes para cualquier persona que necesite tramitar algún asunto en la dependencia aludida.

Para solucionar estos problemas, el autor propone diversos diseños organizacionales alternativos; aunque hace notar la dificultad de que éstos sean viables o resulten eficaces, si son instrumentados en condiciones semejantes a las que actualmente predominan en la SEP.

### **C. Discusión de algunas propuestas del autor**

Como lo señalé al iniciar mis comentarios, el libro contiene diversas propuestas para mejorar los resultados del sistema educativo nacional. El autor las presenta dentro de un “decálogo de recomendaciones” (que, por cierto, son ilustradas con un fino sentido del humor). Desde mi punto de vista, la mayor parte de las sugerencias se derivan claramente de los análisis efectuados en la misma obra. Sin embargo, me detendré en tres de ellas porque creo que vale la pena compararlas con otras que, en mi opinión, pueden ser más adecuadas para el sistema educativo del país. Obviamente, considero que esta ocasión no es propicia para discutir estas cuestiones en profundidad, por lo cual me limitaré a enunciar los argumentos que sería necesario considerar al evaluar la pertinencia de las propuestas aludidas. Estas son las siguientes:

1. Desestimular (o reducir) el ingreso a la educación media superior propedéutica y a la educación superior, estimulando, en cambio, la oferta de carreras terminales de nivel medio superior.
2. Cobrar como colegiatura el costo real de la educación a la población estudiantil que pueda pagar su educación media superior y superior de inmediato, y abrir líneas de crédito educativo para quienes, teniendo capacidad para realizar estos estudios, no puedan pagar de inmediato el costo real de su educación.
3. Extender la educación posprimaria a través de medios de comunicación electrónicos.

#### *1. Expansión de la educación media superior de carácter terminal*

Esta propuesta (que tiene por objeto desestimular el ingreso a la educación

media superior propedéutica y a la educación superior) se apoya, principalmente, en razones de carácter financiero. Cabe recordar que fue incorporada a todos los planes de desarrollo educativo instrumentados en México a partir del sexenio 1976-1982, por lo que ya ha producido algunos de los efectos que de ella se esperan.

Seguramente, muchos de nosotros estamos de acuerdo con que las condiciones económicas del país exigen restringir el crecimiento de la enseñanza media, que únicamente desempeña funciones propedéuticas. Sin embargo, no nos parece adecuado establecer una disyuntiva entre educación propedéutica y terminal, toda vez que, tanto en México como en otros países, ha existido la educación media que desempeña simultáneamente la función propedéutica y la de capacitación para el trabajo productivo. Desde mi punto de vista, este modelo educativo es más pertinente para el país, porque —al conciliar las dos funciones señaladas— está en mejores condiciones de favorecer la movilidad educativa de las clases trabajadoras, y porque responde más eficazmente a la “realidad económica imperante y al dinámico desarrollo científico y tecnológico que se opera a nivel mundial” (al cual se refiere el Dr. Prawda en su libro).

Cabe advertir, en efecto, que la educación media terminal impide el acceso a la educación superior a quienes, por diversas razones, tienen la necesidad de prepararse para una temprana incorporación a los mercados de trabajo. Por otro lado, el carácter “estrecho” de los perfiles ocupacionales que sirven de eje a los currículos de ese tipo de educación, impide la “reconversión” de calificaciones que necesariamente está asociada con los rápidos cambios tecnológicos que ya se están manifestando en el país.

Es importante señalar que los tres estudios publicados en México, en relación con la empleabilidad y la trayectoria ocupacional de los egresados de la enseñanza media terminal, han demostrado que importantes proporciones de esos egresados no encuentran en los mercados laborales suficientes oportunidades para desempeñar ocupaciones del nivel y complejidad previstos en sus respectivos planes de estudios. Por tanto, esos individuos se ven obligados a aceptar empleos de menores niveles jerárquicos (y, por tanto, de menor remuneración) de los que corresponderían a la ocupación para la cual fueron preparados. Además, la especificidad ocupacional de la capacitación que recibieron —y la escasa preparación académica asociada con la misma—, les impide desarrollar la versatilidad necesaria para poder desenvolverse adecuadamente en mercados ocupacionales más competitivos, y sujetos, además, a transformaciones cada vez más profundas.

Por otra parte, restringir el crecimiento de la educación superior —a través del desarrollo de la enseñanza media terminal— produce, en mi

opinión, efectos indeseables. Cabe mencionar que, en la actualidad, sólo el 13% de los jóvenes que integran la demanda potencial de educación superior (por encontrarse en edades comprendidas entre los 20 y los 24 años), tienen acceso a ese nivel educativo.

No se trata, desde luego, de ofrecer esta educación “a todo aquel que la demande”, pero sí debemos asegurarla a todos los jóvenes que reúnan las características necesarias para recibirla. Por tanto, la propuesta que hace el Dr. Prawda debería ser revisada; pues una política alternativa —centrada en una evolución ordenada pero más dinámica de la matrícula— sería más congruente con argumentos de justicia social, y con la necesidad de que el sistema educativo responda adecuadamente a los retos del desarrollo económico nacional.

## *2. Cobrar colegiaturas en la educación media superior y superior*

Según esta propuesta, es necesario cobrar como colegiatura el costo real de la educación a la población estudiantil que pueda pagar su educación media superior y superior de inmediato; al mismo tiempo, se abrirían líneas de crédito educativo para quienes tengan la capacidad de realizar estos estudios, pero no puedan pagar de inmediato el costo real de su educación.

Como se habrá podido apreciar, el Dr. Prawda hace suya una sugerencia cuyos orígenes se remontan a diversos planteamientos hechos en Inglaterra y en los Estados Unidos desde la década de los cincuenta (podemos recordar, incidentalmente, que nosotros tuvimos la oportunidad de adecuarla a las condiciones de México, durante la década de los sesenta).

Desde luego, los argumentos en que el Dr. Prawda apoya su sugerencia nos parecen totalmente válidos. No creemos, sin embargo, que en las condiciones actuales del país esta política proporcione la mejor respuesta a los problemas que la originan. Consideremos, al respecto, los argumentos siguientes:

- a) Los mecanismos necesarios para instrumentar los cobros de colegiaturas son intrínsecamente ineficientes. En efecto, ellos reproducirían (y no necesariamente con resultados adecuados) las funciones que, por ley, corresponden a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- b) Los beneficios de la educación no los reciben sólo los egresados de los sistemas escolares, sino que se distribuyen (a través de diversos mecanismos) entre toda la sociedad. En forma más particular, la educación contribuye a generar plusvalía y otros beneficios, aprovechados por los empleadores que utilizan los servicios de los egresados del sistema escolar.

- c) El crédito educativo puede resultar tan oneroso como para que sea preferible impartir la educación en forma gratuita. En efecto, algunas investigaciones realizadas durante la década pasada demostraron que la proporción del PIB que debiera dedicarse al adecuado funcionamiento de los sistemas de crédito educativo, podría ser similar a aquella que sería necesaria para subsidiar la educación de quienes soliciten este apoyo financiero (los estudios citados toman en cuenta la necesidad de operar con tasas de interés subsidiadas y absorber determinadas pérdidas, ante la imposibilidad de que la educación sea económicamente rentable en todos los casos).

Así pues, creemos que una respuesta más adecuada a los planteamientos que al respecto nos hace el Dr. Prawda, sería la instrumentación de una profunda reforma fiscal que asegure, por una parte, la justa contribución de todos los ciudadanos al financiamiento de la educación; y, por otra, una distribución equitativa de los beneficios del desarrollo escolar. Ello significa, por un lado, elevar la calidad de la educación que se ofrece actualmente a los campesinos, trabajadores y sectores populares; y, por otro, seguir aumentando las oportunidades para que estas capas sociales tengan acceso a una educación media superior y superior que realmente contribuya al desarrollo económico del país.

### *3. Expansión de la educación posprimaria a través de medios de comunicación electrónicos*

Por último, quisiera referirme a la propuesta de utilizar la televisión para llevar educación a las zonas rurales. El Dr. Prawda apoya su sugerencia en que no se están aprovechando todas las posibilidades de las comunicaciones vía satélite, y en la observación de que las evaluaciones de la telesecundaria, realizadas hasta el momento, no arrojan resultados significativamente distintos de los que obtienen las escuelas tradicionales.

Cabe señalar al respecto que ese medio de comunicación puede ser muy útil para transmitir información a escuelas situadas en localidades remotas, por lo que puede ser adecuado para apoyar la educación que en esas localidades se imparta. Sin embargo, la pedagogía moderna (y muy especialmente la que es más pertinente para las zonas rurales) exige que los procesos educativos descansen en las iniciativas de los alumnos y se relacionen íntimamente con las características del respectivo medio ambiente. Estas funciones no pueden desarrollarse eficazmente a través de la educación a distancia. Además, es necesario considerar que las evaluaciones de la telesecundaria se hicieron tomando como punto de referencia los

magros resultados que actualmente están obteniendo las escuelas secundarias que funcionan en zonas rurales; por esta razón, los resultados de dichas evaluaciones no significan que las telesecundarias estén obteniendo resultados satisfactorios.

Antes de concluir mis comentarios, quisiera manifestar que el libro aquí presentado hace experimentar al lector la sensación de que, en estos momentos, se respira en México una atmósfera de libertad, favorable a la serena búsqueda de alternativas para solucionar los problemas que más afectan a los sectores mayoritarios de la sociedad. No es nada común, en efecto, que un servidor público (de la categoría del Dr. Prawda) concilie el desempeño de sus funciones con una reflexión honesta y sistemática sobre los efectos de las mismas. Y menos común ha sido, en nuestro medio, que esas reflexiones sean sometidas a la consideración de la opinión pública.

Podemos estar en desacuerdo con el concepto de ética social que propone el Dr. Prawda, cuando opina que en la generación de estos problemas no hay culpables ni inocentes, pues aunque el campo de las políticas públicas es ajeno al del derecho penal, no podemos soslayar la necesidad de identificar no a los culpables, pero sí a los responsables de las decisiones que nos han llevado a la situación en que se encuentra el sistema educativo del país. Lo que nunca podremos dejar de reconocer es, en cambio, la honestidad, buena fe y capacidad académica con la que el autor ha desarrollado su trabajo. Por eso insistimos en que este estudio —una vez que haya sido debidamente evaluado por el público— resultará de enorme utilidad para quienes diseñen los programas educativos que se desarrollarán en el país durante los próximos años.

**Carlos Muñoz Izquierdo**