

# **Comentarios del Centro de Estudios Educativos al Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica.**

## **Sus propósitos, sus retos y agenda para su instrumentación**

Revista Latinoamericana de Estudios Educativos (*México*), Vol. XXII, No. 2, pp. 143-161

### **I. SINOPSIS Y COMENTARIOS GENERALES**

El lunes 18 de mayo de 1992 fue firmado y dado a conocer el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica. El documento de 21 páginas presenta, en un lenguaje claro y conciso, la orientación fundamental que el actual Secretario de Educación Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León, se propone dar a esta relevante porción de la educación nacional.

El acuerdo encuadra la propuesta en el marco de liberalismo social y de la Modernización. Sustenta en una revisión sumaria de antecedentes históricos recientes y en el examen somero de los retos actuales de la Educación, la sustancia de la propuesta que articula en 3 estrategias fundamentales:

1. La reorganización del Sistema Educativo.
2. La reformulación de contenidos y materiales educativos.
3. La revaloración social de la función magisterial.

En el desarrollo de la exposición la primera estrategia se desdobra en dos: El Federalismo Educativo y la Nueva Participación Social.

Es de reconocer como muy positivo que en este documento la Educación ocupe un lugar central como condición necesaria del desarrollo social, económico y político del país. Es también muy valioso que esta propuesta recoja en lo fundamental, aportaciones de diferentes instituciones de investigación y personas conocedoras de la problemática educativa nacional.

Tiene además el enorme mérito de haber concertado los intereses de los gobernadores de los Estados y del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, para dar el paso hacia la descentralización buscada y anunciada desde hace más de 9 años.

## II. ANÁLISIS DEL DOCUMENTO

Las tres estrategias propuestas en el Acuerdo se dirigen, fundamentalmente, a corregir las desigualdades en el desarrollo educativo de las diferentes entidades de la República, y a mejorar la calidad de la educación básica que se imparte en el país. Para lograr estos propósitos, era indispensable eliminar los vacíos de poder que se habían generado en algunos estados, a partir de la desconcentración administrativa de los servicios educativos proporcionados por el gobierno federal —porque esa medida había puesto el acento en la transferencia a los gobiernos locales de los recursos federales destinados a la educación básica y normal, sin ceder a esos gobiernos el control efectivo, la evaluación, ni la supervisión de los recursos humanos correspondientes. También era necesario que la SEP asumiera, más claramente, las funciones que le asigna la Ley Federal de Educación, así como la tarea de compensar las desigualdades educativas generadas por las notables diferencias que existen entre los niveles de desarrollo de los estados.

A continuación se analizan los dos objetivos centrales del Acuerdo. En cada caso se presenta un diagnóstico, que revela la magnitud de los problemas que urge resolver; se describen las principales medidas que el Acuerdo propone para solucionarlos; y se hacen observaciones, sobre aspectos que, desde nuestro punto de vista, es necesario considerar para asegurar la eficacia de las medidas propuestas.

### A. Desigualdades interregionales en la distribución de las oportunidades escolares

#### 1. Características del problema

##### Satisfacción de la demanda

El sistema escolar que ahora se entrega para su administración a los estados de la República se ha venido desarrollando de manera fuertemente desigual entre las entidades federativas. Así, según el Censo de Población de 1990:

- El analfabetismo afecta al 12% de la población de 15 años y más en todo el país. Sin embargo, en el Distrito Federal, este índice es del 4%, mientras que alcanza el 25% en Oaxaca y se eleva al 30 % en Chiapas.

- El 40% de los adultos de 15 años de edad en adelante no ha concluido su educación primaria a nivel nacional. En el Distrito Federal, el porcentaje correspondiente es de 14%, pero en Guanajuato, Veracruz, Yucatán, Zacatecas, Michoacán y Guerrero es de 50%, y en Chiapas y Oaxaca del 67%.
- La escolaridad promedio de la población de 15 años y más es de 6.5 grados. En el Distrito Federal es de 9 grados, pero en Chiapas es de sólo 4.25.
- La proporción de niños de 5 años de edad que no tienen acceso a la educación preescolar es de 39% en todo el país. Este porcentaje, sin embargo, varía entre el 18 % en el Distrito Federal y el 62% en el estado de Chiapas. Sólo el 25% de la matrícula de este nivel está ubicada en zonas rurales.
- La proporción de niños entre 6 y 14 años de edad que no están inscritos en el sistema educativo es de 13% a nivel nacional. Pero si bien en el Distrito Federal solamente el 4% de este grupo de edad se encuentra en la misma situación, esto es cierto del 18% en Guanajuato y Oaxaca y del 28% en Chiapas.
- La proporción de egresados de sexto grado de primaria que se inscriben en el primer grado de secundaria es de 80% en todo el país. Este indicador oscila entre el 67% en el estado de Guanajuato y el 107% en el Distrito Federal. Por otra parte, a nivel nacional, sólo el 40% de los niños que se inscribieron en primaria tuvieron acceso a la secundaria seis años después.

### Eficiencia de la educación primaria

La situación anterior es grave. Sin embargo, el principal problema no se encuentra en la cobertura del sistema educativo, sino en su baja eficiencia y en la desigualdad de esta eficiencia entre los diversos grupos sociales y regiones del país. Los problemas de eficiencia se pueden observar claramente en los siguientes índices procedentes de las estadísticas oficiales:

#### a) Coeficientes de aprobación/reprobación

Durante los últimos 20 años, los índices promedio de aprobación en los exámenes finales de los seis grados de la educación primaria mejoraron ligeramente, al pasar de 85.44 a 89.85%. Estos índices son menores en los primeros tres grados de primaria (82.6, 88.2 y 89.2% respectivamente), lo que refleja la selectividad del sistema educativo producida por la expulsión y por el retiro prematuro de los alumnos pertenecientes a los sectores socialmente desfavorecidos. Así, la composición social de los alumnos que

permanecen en las primarias después del tercer grado es más homogénea que en los grados anteriores.

#### b) Coeficientes de aprobación y retención intracurricular combinados

Este coeficiente se obtiene comparando los alumnos aprobados de cada curso escolar con los que lo comenzaron. El promedio nacional pasó de 79.77 a 85.65% en los últimos 20 años.

#### c) Índices de repetición

Este índice disminuyó de 15.55 a 10,36% en los últimos 20 años. Como es evidente, estos índices también son mayores en los primeros grados de primaria. La evolución del índice correspondiente para primer grado fue de 27.74 a 21.39%, y el propio para los primeros tres grados de 19.91 a 14.93%. Estos datos nos indican que la evolución de este indicador en el promedio de la primaria fue mayor que en el primer grado y que en los primeros tres grados, lo que indica un deterioro relativo de la situación, de por sí desigual, de los primeros grados. Los mayores índices de repetición corresponden a las escuelas bilingües, y los menores a las escuelas privadas.

#### d) Coeficientes de rezago por extraedad

Este índice se ha reducido significativamente en los últimos 20 años. Si definimos por "extraedad" la proporción de niños que, por la edad en que cursan un grado determinado no podrán terminar la primaria a los 14 años, tenemos que el índice ha descendido de 13.38 a 3.73% en este periodo.

#### e) Índices de deserción intercurricular

Este índice mide la cantidad de niños que, estando inscritos al final de un año escolar, no se inscriben al año siguiente, ni como repetidores ni como alumnos promovidos. Este índice disminuyó de 7.8 a 4.6% entre 1975-76 y 1984-85. Todavía, sin embargo, el número de niños que desertaban al terminar un año escolar asciende a 691 000, si bien hace nueve años el fenómeno afectaba a 900 000 niños. Por otro lado, la mayor parte de los desertores corresponde a los niños que estaban inscritos en el primer grado de primaria, pues el índice correspondiente a este grado es de 36.3%.

El 68% de estos desertores fueron promovidos al grado siguiente, y el porcentaje es mayor en los primeros grados. Eso significa que la reprobación comienza a ser causa importante de la deserción a partir del tercer grado de primaria, no antes.

Ahora bien, el 92% de los desertores tiene entre 10 y 11 años de edad,

y sólo el 8% corresponde a los alumnos entre 12 y 14 años. Eso no significa que no hay deserción en niños de menor edad, pero ella se compensa por los niños que se reincorporan después de haber desertado.

#### f) Eficiencia terminal

Este índice, de “eficiencia terminal aparente”, se obtiene relacionando el número de alumnos que terminan el sexto grado con aquellos que iniciaron la primaria seis años antes. Pasó de 50.3 a 55.3% entre 1983 y 1988. El Plan Nacional de Educación del sexenio anterior, y en especial el Programa de Primaria para todos los Niños, se había fijado como meta alcanzar el 70% de eficiencia terminal en 1988, meta que aún estamos muy lejos de lograr.

#### g) Escuelas incompletas

Uno de los factores que explican la baja eficiencia terminal es la existencia de escuelas que no ofrecen los seis grados de educación primaria. Afortunadamente, la proporción de este tipo de escuelas ha disminuido durante los últimos 20 años en forma importante, pasando del 62.57% en 1969-70 al 17.0% en 1990-91. Eso no significa, sin embargo, que el problema se encuentre resuelto en la misma proporción en todo el país. Campeche tiene un 30% de escuelas incompletas, Chiapas un 40%, Guanajuato un 22.2%, Guerrero un 21.5%, Jalisco un 22.2%, Yucatán un 20.9% y Zacatecas un 33.5%

#### Desarrollo educativo y distanciamiento regional

El desarrollo económico y social de las entidades federativas es, como todos sabemos, desigual. La definición de la política educativa podría, si se lo propusiera, jugar un papel en la reducción de estas desigualdades en la medida en que se fortalezca el desarrollo de la educación en las regiones más pobres del país. Con el fin de analizar el grado en que las políticas educativas del país han contribuido a reforzar o a disminuir estas desigualdades regionales, clasificamos a las diversas entidades federativas en función de la proporción de la población activa que en 1970 recibía ingresos inferiores al mínimo. De acuerdo con este criterio, las entidades se clasifican en ocho grupos, de mayor a menor desarrollo:

- Grupo I. Distrito Federal, Nuevo León, Baja California y Coahuila.
- Grupo II. Sonora, Baja California Sur, Tamaulipas y Chihuahua.
- Grupo III. Aguascalientes, Campeche, Jalisco y Morelos.
- Grupo IV. Colima, México, Sinaloa y Durango.
- Grupo V. Tlaxcala, Puebla, Veracruz y Nayarit.

- Grupo VI. Yucatán, Quintana Roo, San Luis Potosí y Querétaro.  
Grupo VII. Guanajuato, Tabasco, Hidalgo y Zacatecas.  
Grupo VIII. Michoacán, Guerrero, Chiapas y Oaxaca.

¿Cómo evolucionaron estos estados en materia educativa en los últimos años?

El caso de Oaxaca es ilustrativo. Este estado se encuentra en el grupo inferior de desarrollo. Respecto a su índice de aprobación, en los 20 años Oaxaca pasó de ocupar el lugar VII a ocupar el lugar VIII, es decir, empeoró su posición relativa. En el otro extremo tenemos a Nuevo León. Este estado ocupaba el segundo lugar en el índice de aprobación en 1970, pero 20 años después pasa a ocupar el primer lugar, que también ocupa en cuanto a desarrollo socioeconómico. Algo similar sucede con los demás estados: los que mejoraron su posición relativa respecto al índice de aprobación son los que ocupan los primeros lugares en el agrupamiento según nivel de desarrollo. Y en contraparte, los que empeoraron su posición relativa son los que ocupan los últimos lugares según su nivel de desarrollo.

Algo similar sucede cuando los indicadores de desarrollo educativo considerados son el de aprobación y retención combinados y el de repetición: son, en términos generales, los estados más ricos los que mejoran su posición relativa, y los más pobres los que retroceden. Aunque todos ellos reportan mejorías en todos los indicadores, éstas son mayores en los estados ricos que en los pobres. Así, las diferencias en los niveles de desarrollo educativo entre estados ricos y pobres han aumentado en los últimos 20 años, con lo que la política educativa ha contribuido a acentuar la brecha que separa socioeconómicamente a las entidades de la República, entre sí.

## **B. Soluciones propuestas en el Acuerdo**

Para resolver estos problemas, el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) propone, esencialmente, una profunda reorganización del sistema escolar. Esto implica:

- Transferir a las entidades federativas la administración de los recursos destinados a impartir la educación preescolar, primaria, secundaria y normal, sin relevar a la SEP del cumplimiento de las funciones que le asigna la Ley Federal de Educación (en las fracciones III, IV y V del Artículo 25 de la misma). Estas funciones son las de diseñar, para toda la República, los planes y programas de estudios correspondientes a los niveles educativos arriba mencionados; autorizar el uso de los materiales didácticos que se utilicen en esos mismos niveles; y elaborar y actualizar los libros de texto gratuitos para la educación primaria.

- Fomentar la participación social en la educación.
- Extender la enseñanza obligatoria hasta la terminación de la secundaria.<sup>1</sup>

### **C. Aspectos del problema que es necesario atender**

#### *1. Distribución interregional de los subsidios federales*

Hasta ahora, de los datos disponibles sobre el comportamiento de la Educación Básica (transcritos en los incisos anteriores de este documento) se puede inferir que mientras la SEP administró directamente los recursos destinados a impartir la educación básica, el desarrollo educativo que experimentó el país fue impulsado, principalmente, por factores externos al sistema educativo, y no por políticas diseñadas expresamente para mejorar la educación de los estados más pobres. Por tanto, el desarrollo mencionado contribuyó a mantener las desigualdades pre-existentes entre los niveles educativos de las diferentes entidades federativas del país.

Así pues, será necesario, para revertir estas tendencias, que la Secretaría utilice diversos mecanismos que le permitan subsidiar a los estados en proporciones inversas a sus respectivos niveles de desarrollo económico. Uno de estos mecanismos (que se encuentra previsto, para el caso del Distrito Federal, en el Artículo 30 de la Ley Federal de Educación —aunque no ha sido efectivamente utilizado)<sup>2</sup> consiste en exigir a los estados que destinen a la educación básica y normal, por lo menos determinadas proporciones de sus respectivos presupuestos. Así, los estados que disfrutaban de mayores niveles de desarrollo económico requerirán menores aportaciones federales, y viceversa.

---

<sup>1</sup> Esta medida no forma parte del Acuerdo. Sin embargo, fue propuesta por el Presidente de la República en el acto durante el cual fue suscrito el ANMEB. El viernes 22 de Mayo, el Secretario de Educación Pública comunicó a la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados su intención de enviar al Congreso de la Unión la iniciativa de reforma constitucional a través de la cual se declare la obligatoriedad de la enseñanza secundaria.

<sup>2</sup> En efecto, la ley dispone que el Departamento del Distrito Federal destine a la educación por lo menos el 15% de su presupuesto. Empero, el gobierno del D.F. sólo financia la construcción y el equipamiento de las escuelas ubicadas dentro de la entidad. Cabe señalar que esto no significa que, en las circunstancias descritas, los estados estén subsidiando parcialmente la educación del D.F. —toda vez que el producto interno de esta entidad genera, a través de los impuestos federales, recursos suficientes para sostener la educación que en ella se imparte. Sin embargo, se debe considerar que, si el gobierno del Distrito Federal absorbiera en alguna medida los gastos corrientes necesarios para el funcionamiento de las escuelas ubicadas en su territorio, el gobierno federal podría disponer de mayores recursos; lo que le permitiría subsidiar, más intensamente, la educación de los estados que sufren mayores niveles de atraso socioeconómico.

## *2. Políticas instrumentadas al satisfacer las demandas educativas*

Por otra parte, las políticas seguidas al administrar los recursos educativos, tampoco han estado encaminadas a resolver los problemas que nos ocupan. Baste señalar, en primer lugar, que los maestros de menor experiencia han sido enviados a las escuelas ubicadas en localidades remotas o en zonas urbanas marginadas, a pesar de que en esas escuelas es considerablemente mayor la probabilidad de que se generen los atrasos mencionados. (Además, como los maestros no proceden de esos medios geográficos, difícilmente se arraigan en las comunidades mencionadas y con frecuencia se ausentan de sus labores docentes).<sup>3</sup> En segundo lugar, cabe recordar que las políticas de distribución de libros de texto y de otros materiales didácticos tampoco han asegurado que las escuelas ubicadas en dichas localidades y zonas tengan acceso —oportuna y eficientemente— a los materiales aludidos. Y, en tercer lugar, es necesario mencionar que las políticas de construcciones escolares, mantenimiento de las instalaciones y dotación de equipos a las instituciones educativas, también han producido efectos discriminatorios para las escuelas cuyos alumnos pertenecen a los sectores sociales de menores ingresos.

Por otra parte, a pesar de que la deserción escolar generada en las zonas urbanas se acentúa en las regiones de mayores coeficientes de marginalidad, también fueron abandonados los modelos educativos que facilitan la terminación de la educación primaria a los adolescentes que abandonaron el sistema educativo regular. (Esos modelos manejaban contenidos relevantes, utilizaban metodologías de enseñanza diferentes y estaban organizados de acuerdo con las características y necesidades de los adolescentes mencionados). Asimismo, durante el último sexenio se redujo el número de localidades atendidas a través de los “cursos comunitarios” y se abandonaron las “casas-escuela”. Ambas modalidades estaban dirigidas a los niños radicados en poblaciones escasamente habitadas.

En resumen, las políticas educativas que la SEP ha instrumentado durante los últimos años no mitigaron —sino que, por el contrario, acentuaron— los efectos producidos por la pobreza en el acceso a la educación, en la permanencia en el sistema educativo y en el aprovechamiento escolar. Es, por tanto, muy probable que si no se diseñan e instrumentan ahora diversas

---

3 Se ha demostrado que una proporción significativa de los nuevos docentes solicita, después del primer año de servicios, su cambio de adscripción hacia otras escuelas (ubicadas en regiones o localidades económicamente más desarrolladas). Cabe mencionar, además, que las políticas de superación de los docentes en servicio (relacionadas especialmente con el ofrecimiento de oportunidades para cursar la licenciatura en educación, o bien para participar en cursos de perfeccionamiento docente, no funcionan en realidad como instrumentos de superación de la práctica docente realizada en las regiones y localidades más pobres, sino como parte de los argumentos que los maestros utilizan para justificar su cambio de adscripción hacia localidades más desarrolladas.

medidas que sean capaces de revertir tales tendencias, éstas se sigan manifestando en los resultados de las acciones que desarrollen, a partir del ANMEB, las secretarías de educación de los estados. (La mera transferencia administrativa de los recursos no asegura, por sí misma, la desaparición de estas tendencias).

### *3. Participación social*

Entre las medidas necesarias (para revertir estas tendencias injustas) se encuentra, sin duda, la instrumentación de mecanismos de planeación educativa, que aseguren la participación eficaz de todos los sectores sociales en las decisiones relativas a la distribución de los recursos disponibles. Como se indicó más arriba, una de las estrategias más importantes propuestas en el ANMEB consiste, precisamente, en alentar la participación social en la educación, lo que sin duda es muy laudable. Sin embargo, para que esta estrategia sea eficaz es necesario que los gobiernos estatales dispongan de la fuerza política suficiente para no ceder fácilmente ante los requerimientos de los sectores sociales que detentan la capacidad necesaria para articular sus demandas educativas, cuando el atender tales requerimientos les impida satisfacer las necesidades de los sectores más débiles.

Otros requisitos que se deberán satisfacer para asegurar la eficacia de la participación social en la educación se señalan más adelante.

### *4. Obligatoriedad de la secundaria*

La propuesta hecha por el Presidente de la República, encaminada a que se considere —entre los principios en que se apoye el ANMEB— la prolongación de la enseñanza obligatoria hasta el tercero de secundaria, puede interpretarse como un deseo de elevar el nivel educativo de la población del país (por lo cual hemos considerado conveniente incluir esa propuesta entre las políticas dirigidas a resolver los problemas que aquí han sido descritos), así como un compromiso de incrementar los recursos que serán transferidos por la federación a las secretarías de educación de los estados.

Sin embargo, cabe hacer algunas observaciones al respecto. En primer lugar, se debe recordar que la demanda educativa no está determinada, en primera instancia, por el carácter obligatorio u optativo de la misma, sino por múltiples factores —de índole social, cultural, económica y pedagógica— que condicionan la permanencia de los alumnos en el sistema escolar. Por tanto, una reforma constitucional como la que ha sido anunciada no surtirá —por sí misma— efectos tangibles en las proporciones de estudiantes que permanezcan en el sistema hasta terminar su enseñanza secundaria. En cambio, dicha reforma podría provocar efectos discriminatorios que

repercutirían en el 60% de quienes inician su educación primaria y que, actualmente, no pueden ingresar al ciclo básico de la enseñanza media. En efecto, los empleadores podrían apoyarse en el texto de la nueva legislación para elevar los requerimientos educativos que los trabajadores deberían satisfacer, para poder desempeñar ocupaciones de bajos niveles de complejidad.

Así pues, creemos que es más conveniente legislar de tal manera que se logre incrementar la probabilidad de que los alumnos puedan ingresar a la enseñanza secundaria (y de que ellos puedan permanecer en el sistema hasta la conclusión de dicho ciclo). Una medida que podría contribuir a alcanzar este objetivo sería la de declarar obligatoria la educación preescolar —ya que ésta contribuye a mejorar los rendimientos de la educación primaria, cuando los alumnos proceden de los sectores sociales de bajos ingresos.

Por lo anterior, parece aconsejable que la enseñanza obligatoria (que se desea extender a nueve grados escolares) abarque las edades comprendidas entre los 4 y los 12 años. Por otra parte, se podría legislar con el objeto de que los estados de la República estén obligados a ofrecer la enseñanza secundaria a todos los jóvenes que la soliciten, sin que este nivel educativo pierda su carácter optativo para la población demandante. De este modo, se podría evitar la generación de los efectos discriminatorios que hemos señalado.

#### **D. Deficiencias en la calidad de la educación**

En segundo lugar, el sistema escolar que a partir del 18 de Mayo está siendo administrado por los estados de la República, se caracteriza por generar una educación básica de calidad extremadamente deficiente.

##### *1. Características del problema*

Calidad de la educación primaria ofrecida en el país

Todos los estudios que, desde la década pasada, se han realizado con el objeto de evaluar la calidad de la educación primaria que se ofrece en el país, han encontrado que, en promedio, los índices de aprovechamiento obtenidos por los alumnos son inferiores a los estándares que deberían haber sido alcanzados para aprobar los grados anteriores a aquéllos en los que se encuentran los alumnos. (La encuesta más reciente fue publicada en la Revista Nexos, en 1990. Su conclusión más difundida es la que señala a México como “país de reprobados”).

## Contrastes entre la calidad de la educación primaria que se ofrece al interior de una misma entidad federativa

Además de que el dato anterior es de suma gravedad —por las implicaciones que sin duda tiene ese resultado para el desarrollo del país— es necesario señalar que, recientemente, se han obtenido evidencias de las que se desprende la existencia de fuertes contrastes entre la calidad de la educación que se ofrece en las diversas subregiones integrantes de una misma entidad federativa. Este problema, como es fácil advertir, hace todavía más complejo el panorama de las desigualdades educativas que fue descrito en el apartado A de este documento.

En efecto, la calidad de la educación primaria (medida a través de sus resultados en pruebas de competencias básicas) que se ofrece en las zonas urbanas de clase media, es muy superior a la de la educación impartida en todas las demás zonas de un mismo estado.

La realidad urbana de clase media contrasta con las de las zonas rurales y con las de la zona marginal urbana, de manera estadísticamente significativa, en prácticamente todos los indicadores (10 parciales, 2 globales) considerados en la prueba. Entre las zonas pobres (marginal urbana y rurales), en cambio, las diferencias no resultan significativas para la gran mayoría de los indicadores.

Los resultados en general denotan un claro problema de calidad de los resultados de la educación primaria, pero para las zonas que concentran pobreza, son indicativos de que el sistema no está logrando niveles mínimos de alfabetismo funcional entre los alumnos que llegan —y que están por finalizar— el sexto grado.

Así, en la zona urbana de clase media, tres quintas partes de los alumnos han adquirido el lenguaje y dominan su manejo. Esto sólo es cierto, en promedio, del 15% de los alumnos de las otras cuatro zonas.

Menos de una quinta parte de los alumnos de la zona urbana de clase media logra, al finalizar su educación primaria, comprender cabalmente la información escrita. Sin embargo, ello es cierto en promedio de apenas el 2% de los alumnos de zonas rurales y marginales.

Diez de cada cien alumnos de la zona más favorecida dominan los procesos de organización, desarrollo y síntesis de la información. Pero menos de uno de cada 100 lo logra en las demás zonas.

La gran mayoría de los alumnos (87%) de la zona favorecida logran una adecuada expresión por escrito al finalizar el sexto grado. Ello, sin embargo, es cierto de apenas el 40% de los alumnos de las demás zonas, y el resultado es significativamente inferior en el caso de la zona indígena, donde el bilingüismo, al menos escrito, se logra en poco más de la tercera parte de quienes terminan el sexto grado.

La mitad de los alumnos de la zona de clase media urbana logra el

dominio de la "ubicación contextual", es decir, la capacidad de distinguir entre diversos significados de la palabra "mano" en diferentes contextos. Ello, sin embargo, sólo ocurre con un 15% en promedio de los alumnos de las demás zonas.

Así, si bien una cuarta parte de los alumnos favorecidos alcanza el dominio de la competencia en comunicación, ello ocurre con menos del 2% de los alumnos de las demás zonas.

En el caso de matemáticas, la información no es más alentadora.

La escuela primaria no logra que sus alumnos, al terminar el sexto grado, dominen el proceso de información matemática para resolver problemas de la vida cotidiana. En muy pequeña escala (7% en clase media, 2% en las demás), logra el dominio de la lectura de lenguajes. Alrededor de 10 de cada 100 alumnos de la zona más favorecida logran dominar la sinonimia y la traducción del lenguaje. El porcentaje que lo alcanza en las demás zonas es, en promedio, alrededor del 3%. En síntesis, los egresados del sexto grado no alcanzan el dominio de lo que se definió en este estudio como "uso funcional de las matemáticas", y ello es aún más agudo en las zonas que concentran pobreza.

- Las enormes diferencias en la calidad de los resultados de la educación primaria se presentan, de manera consistente, desde grados inferiores (cuarto grado, en este caso).
- Existen indicaciones (aún no plenamente exploradas) de que los aumentos en conocimientos y habilidades logrados entre cuarto y sexto grado son mayores en la zona urbana de clase media que en las zonas que concentran pobreza. Así, en comunicación, los alumnos de la zona urbana de clase media aumentan 20 puntos, mientras que los demás muestran diferencias negligibles (2 puntos como máximo).
- Como es evidente, son las escuelas de las zonas más pobres las que reportan indicadores de repetición. La producción de rezago escolar (medido por la extraedad) también es mayor entre más pobre es la zona. Es también lógico que los alumnos que cuentan con preescolar se concentran en las zonas urbanas.
- Si bien todo lo anterior se explica en buena parte por las condiciones de pobreza en la que viven las familias de los alumnos a los que sirven las escuelas de las zonas marginal y rurales, existen también claras indicaciones de que el sistema educativo distribuye recursos en forma desigual entre las zonas, y de que las escuelas operan también de manera desigual. Muchos elementos de referencia muestran lo anterior con claridad: los servicios con los que cuenta la escuela, la dotación de material didáctico, la asignación de los maestros, el apoyo pedagógico y administrativo que las escuelas reciben de parte de los mecanismos diseñados para ello, se encuentran distribuidos de manera correlativa al nivel de pobreza de la

zona, de forma tal que se acentúan las diferencias socioeconómicas por la forma de operar del sistema educativo.

- Si bien el sistema ha logrado avanzar notablemente en cobertura, el estudio aquí citado pone en evidencia que el gran reto para el logro de la igualdad educativa está en la calidad de los procesos y de los resultados de la educación.

## **E. Soluciones propuestas en el Acuerdo**

Para hacer frente a este problema el ANMEB propone, esencialmente, las siguientes políticas:

### *1. Reformulación de los contenidos y materiales educativos, a partir de las siguientes medidas:*

- Instrumentar para la enseñanza primaria, en Septiembre del año en curso, un “Programa emergente de Reformulación de Contenidos y Materiales Educativos”, encaminado a:
- Fortalecer el aprendizaje y el ejercicio de la lectura, la escritura y la expresión oral. (Se abandonará la lingüística estructural, introducida durante el sexenio 1970-1976);
- Reforzar el aprendizaje de las matemáticas, subrayando el desarrollo de la capacidad para plantear problemas y resolverlos. (Se abandonará la lógica matemática, también introducida durante el sexenio arriba mencionado).
- Sustituir en la educación primaria, mediante el estudio de asignaturas (Historia, Geografía y Civismo), el área curricular de Ciencias Sociales. En la educación secundaria, se regresará, también, al currículum basado en asignaturas, desechando el que se propone integrar diversas áreas del conocimiento.
- Reforzar el aprendizaje de contenidos relacionados con el cuidado de la salud y acentuar una formación encaminada a proteger el medio ambiente y los recursos naturales.
- Renovar integralmente los contenidos y materiales educativos correspondientes a la educación primaria, a partir del ciclo escolar 1993-1994.
- Distribuir, para el año escolar 1992-1993, nuevos libros de Historia de México, que serán utilizados en los grados cuarto, quinto y sexto de primaria.
- Implantar una reforma curricular en la educación preescolar, a partir de Septiembre de 1992. (Conviene mencionar que este programa procura articular más armónicamente dicha educación con la primaria, y no lo contrario).

## 2. *Revaloración de la función magisterial, por medio, esencialmente, de las siguientes medidas*

- Establecer, en cada entidad federativa, un sistema para la formación de los maestros, que se ajuste a las normas que establecerá la SEP.
- Establecer un Programa Emergente de Actualización del Maestro, que combine diversas estrategias encaminadas a lograr este propósito.
- Ofrecer a los maestros un salario profesional, ubicado entre tres y cuatro salarios mínimos.<sup>4</sup>
- Establecer la carrera magisterial, a través de un mecanismo de promoción horizontal para el personal docente (y evitar, así, que los maestros tiendan a mejorar sus remuneraciones a través de la sustitución de la enseñanza por el desempeño de funciones administrativas).

## 3. *Fortalecimiento de la participación de la comunidad*

Fortalecer la participación de la comunidad en el sistema educativo, salvaguardando (en los términos de la Ley Federal de Educación) la intervención de los padres de familia en los contenidos y los aspectos técnicos del proceso educativo.

## **F. Aspectos del problema que es necesario atender**

### 1. *Contenidos y métodos*

Los resultados de los estudios que se han realizado para evaluar la calidad de la educación que se imparte en el país indican, sin duda, que las didácticas que están siendo aplicadas a la enseñanza de las matemáticas, a la adquisición de la lengua escrita y al desarrollo de la capacidad de expresión oral, son notoriamente deficientes. Sin embargo, un análisis detallado del problema permite inferir que las raíces del mismo no se encuentran necesariamente en los enfoques pedagógicos que fueron adoptados en México durante el sexenio 1970-1976 —y que ahora serán desechados— sino en la forma en que tales enfoques fueron difundidos.

En efecto, tales enfoques no fueron introducidos a partir de la enseñanza normal, sino que se decidió implantarlos —en forma equivocada— a través de los libros de texto y de las guías para los maestros. Es obvio que la preparación obtenida por muchos docentes no les ha permitido satisfacer los requerimientos indispensables para poder comprender estos enfoques

---

<sup>4</sup> Conviene advertir que los aumentos de sueldos otorgados a los docentes durante el presente sexenio, han permitido recuperar la relación que existía en 1981 entre estos sueldos y los salarios mínimos. Todavía no ha sido posible recuperar, sin embargo, el poder adquisitivo real que los sueldos de los docentes tuvieron en el año de referencia.

y así renovar su didáctica de manera eficaz. En realidad, los estudios que se han llevado a cabo —para apreciar la manera en que fueron difundidos estos cambios— han permitido detectar que, en muchos casos, los maestros combinan acriticamente algunos elementos propios de estas reformas con otras prácticas, procedentes de diversas fuentes.

Cabe señalar —en relación con las decisiones anunciadas en el ANMEB— que, según algunas opiniones, ciertos contenidos —como la teoría de conjuntos y la lingüística estructural implican el absurdo de poner al niño en “el punto al que han llegado” los investigadores de las correspondientes disciplinas. Sin embargo, según otros puntos de vista, tales enfoques exigen poner al maestro en ese punto de llegada para que, así, el propio docente esté en condiciones de diseñar la didáctica adecuada para desarrollar en el niño las capacidades de análisis, síntesis y deducción.

Aún no se conocen los contenidos que serán introducidos para reemplazar a los arriba mencionados. Sin embargo, en el texto del ANMEB se menciona varias veces la conveniencia de que las escuelas primarias garanticen la adquisición de conocimientos básicos. Como es sabido, esos conocimientos pueden adquirirse a través de diversos caminos. Unos de éstos se limitan a asegurar la memorización y la aplicación —no siempre razonada— de algoritmos. Otros, en cambio, aprovechan los aspectos formativos que ofrecen las diversas disciplinas —por lo que utilizan procedimientos que, a su vez, permiten formular hipótesis y descubrir nuevas soluciones. Por tanto, se deberá evitar el peligro de que el “regresar a lo básico” implique adoptar soluciones eficaces a corto plazo, pero que pueden exigir sacrificar lo fundamental a largo plazo (como el desarrollo armónico e integral del alumno).

Lo importante es que este dilema nos coloca ante un *desideratum* que no termina en la elección de enfoques pedagógicos, sino que abarca al mismo proyecto de país que queramos construir. Uno de estos proyectos se caracterizaría por la difusión del conocimiento científico y tecnológico, para luchar por conquistar un lugar aceptable en la economía mundial. Como es obvio, ello exige desarrollar, en toda la población, las habilidades intelectuales más complejas.

Lo anterior sólo será factible si la educación básica logra desarrollar, armónicamente, la personalidad y las facultades de los estudiantes. Según la Ley Federal de Educación (reglamentaria del Artículo 3o constitucional) ese desarrollo exige asegurar al educando su participación activa en el proceso educativo, estimulando su iniciativa, su sentido de responsabilidad social y su espíritu creador. (Artículo 20).

Ahora bien, según la misma Ley (Art. 45), los planes y programas deben formularse con miras a que el educando:

I. Desarrolle su capacidad de observación, análisis, interrelación y deducción

- II. Reciba armónicamente los conocimientos teóricos y prácticos de la educación
- III. Adquiera visión de lo general y de lo particular
- IV. Ejercite la reflexión crítica
- V. Creciente su aptitud de actualizar y mejorar los conocimientos.

Por otro lado, desde una opción minimalista nos colocamos ante el proyecto de un país que se conforma con desempeñar un rol subalterno en la economía global. Sus habitantes son educados a partir de criterios pragmáticos. Se atribuye mayor importancia al desarrollo de habilidades concretas (*v.gr.* aplicar algoritmos), para desempeñar tareas rutinarias sin poder comprender los fundamentos (los porqués) de las mismas.

Como es fácil advertir, en el primer proyecto aquí esbozado, los programas emergentes (propuestos en el ANMEB) tendrían, en efecto, un carácter transitorio, y al mismo tiempo se iniciaría un proceso de reforma curricular profunda, que evitara sacrificar lo importante por lo urgente. Sería difícil que ese proceso pudiera llevarse a cabo en un año —plazo que se ha fijado la SEP para renovar integralmente los planes de estudio y los materiales didácticos. Además, en esta hipótesis, el proceso de renovación sería continuo; ya que desde el mismo momento en el que se pusieran en marcha las reformas, estarían previstas la evaluación formativa —y la constante adecuación— de las mismas. Ello exigiría, por tanto, suscribir acuerdos transexenales, que evitaran la suspensión o desviación del proceso mencionado, como consecuencia de los cambios que pudieran ocurrir en los altos mandos de la SEP.

El núcleo de la reforma se localizaría en la educación normal y en los programas de actualización del magisterio en servicio. Lo importante es que todo el proceso estaría encaminado a preparar maestros capaces de desarrollar integralmente la personalidad y las habilidades intelectuales de sus alumnos —sin detrimento de prepararlos también para resolver problemas inmediatos y cotidianos. En esta hipótesis, en lugar de reducir en términos absolutos el tiempo actualmente dedicado a la formación de los maestros —como lo sugiere el ANMEB— se sustituiría por lo menos uno de los años dedicados a esta finalidad, por un periodo de igual duración, durante el cual los candidatos a maestros realizarían prácticas docentes, supervisadas (*in situ*) por personal calificado. El desarrollo exitoso de esas prácticas sería uno de los requisitos fundamentales para la titulación profesional correspondiente.

Por otro lado, ese proyecto exigiría instrumentar diversos programas encaminados a prevenir —y remediar oportunamente— los fracasos escolares. Estos pondrían el acento en la educación inicial, la educación familiar, la educación preescolar comunitaria, la recuperación de atrasos escolares, la reabsorción de adolescentes desertores, etcétera.

## *2. Carrera magisterial*

Los criterios propuestos en el ANMEB (cursos de actualización, desempeño profesional, antigüedad en el servicio y en los propios niveles de la carrera magisterial), pueden desarraigar a los maestros más preparados de las zonas menos desarrolladas —como ya lo han venido haciendo las políticas instrumentadas hasta ahora para mejorar la preparación de los docentes.

Es, por tanto, necesario premiar el desempeño de los docentes a partir de los incrementos que ellos logren en el aprovechamiento grupal, y de la medida en que logren disminuir las disparidades en los aprendizajes (al interior de los grupos). También se deberían ofrecer incentivos a los maestros que desarrollen sus funciones docentes en zonas de menor nivel de desarrollo. Es, pues, indispensable instrumentar un sistema integral de evaluación educativa. Cabe señalar que dicho sistema de evaluación se propondría cumplir tres funciones distintas. En primer lugar, administraría la aplicación de exámenes nacionales, encaminados a proporcionar los elementos necesarios para que la SEP pueda desempeñar las funciones compensatorias que aquí hemos mencionado (por, tanto, el sistema debería obtener y publicar resultados al nivel de instituciones escolares). En segundo lugar, el sistema desarrollaría los exámenes que las escuelas deberían aplicar a los alumnos (al iniciar y al terminar los cursos), para poder apreciar el avance logrado durante cada ciclo escolar y estar, así, en condiciones de entregar los incentivos a los que tuvieran derecho los maestros. En tercer lugar, el sistema generaría los exámenes que, ordinariamente, se utilizarían para evaluar el rendimiento individual de los alumnos.

Por último es importante asegurar que la información generada a través de ese sistema sea conocida, oportunamente y con toda claridad, por los propios maestros. Hasta ahora, esto no ha ocurrido, a pesar de que los docentes son quienes mejor pueden aprovechar los resultados de las evaluaciones que se lleven a cabo.

## *3. Fortalecimiento de la participación de la comunidad*

Se debe advertir que, para que la participación social en la educación sea eficaz, es necesario que las comunidades puedan intervenir, en cierta forma, en algunos aspectos técnicos o administrativos de las escuelas (como son, por ejemplo, los relacionados con el control social indispensable para asegurar la honestidad, la responsabilidad y el cumplimiento del deber de los maestros). Sin embargo, para favorecer este control habría que modificar la legislación que actualmente impide la participación de los padres de familia en estos asuntos (Ley Federal de Educación, Art. 55), sin que ello signifique derogar en forma absoluta la disposición legal aludida. También es necesario reglamentar los artículos 52 al 54 de la misma ley,

relativos a los derechos y obligaciones de los padres de familia en relación con la educación que reciben sus hijos en el sistema escolar.

Por otra parte, para que esta participación sea efectiva, también es necesario impedir que ella se confunda con la creación y operación de instancias organizativas que, normalmente, se limitan a asegurar las aportaciones —en especie o en jornadas de trabajo— que tradicionalmente hacen las comunidades de menores recursos al sistema educativo. (Estas aportaciones son canalizadas, generalmente, a la construcción y conservación de los inmuebles escolares). Además de que estas contribuciones son contrarias a la justicia (pues se ha demostrado empíricamente que ellas son hechas, en mayor medida, por las comunidades de menores recursos), la participación implícita en las mismas no está dirigida hacia el cumplimiento de las funciones de supervisión y control social que son indispensables para garantizar un mejoramiento en la calidad de la educación.

### III. CONCLUSIONES

La posibilidad de avanzar significativamente en los coeficientes de satisfacción de la demanda por educación básica depende, en primera instancia, de la instrumentación de sistemas regionales de planeación educativa que, por una parte, tengan la capacidad necesaria para localizar y prever, oportunamente, la evolución y localización de la demanda escolar; y, por otra parte, dispongan de los elementos necesarios para instrumentar un conjunto de políticas, encaminadas a mejorar la calidad de la educación impartida. No debe perderse de vista que la satisfacción de la demanda exige elevar los coeficientes de retención —y, por ende, la eficiencia terminal del sistema educativo. Esto, a su vez, exige mejorar la calidad de los procesos de enseñanza-aprendizaje; toda vez que los atrasos escolares —resultantes de las deficiencias cualitativas que se aprecian en la educación que está siendo impartida— son los factores que condicionan, en términos inmediatos, la perseverancia de los alumnos en el sistema escolar.

Las políticas mencionadas deben ser instrumentadas a partir de estrategias complejas —que combinen la adopción de programas de corto plazo, con el diseño y la gradual difusión de cambios de mayor duración. Los programas de corto plazo deben proponerse evitar —y enfrentar oportunamente— el efecto de los problemas educativos que se originan en las condiciones socioeconómicas en que se encuentra la mayor parte de la población del país. (Por tanto, esos programas deben incluir, por una parte, la educación inicial, preescolar y familiar; y, por otra, un conjunto de actividades encaminadas a subsanar los atrasos escolares y a reabsorber a los adolescentes desertores).

A su vez, los cambios de mayor duración deben girar en torno al mejoramiento profundo de los procesos de enseñanza-aprendizaje, Ello

---

exige transformar el papel del magisterio —para que los docentes tengan la capacidad necesaria para administrar diversas estrategias didácticas. Para lograr esta transformación es indispensable, sin duda, rediseñar la enseñanza normal, los programas de perfeccionamiento de docentes en servicio, y los materiales didácticos. Afortunadamente, en el país —y en otras naciones del continente— existen diversas experiencias que demuestran la factibilidad de lograr estos propósitos. Esas experiencias podrían ser gradualmente difundidas, si los gobiernos de los estados son capaces de asumir el compromiso de mejorar la calidad de la educación básica, que el gobierno federal no fue capaz de cumplir, con la efectividad necesaria, durante el largo periodo (más de 7 décadas) en el que estuvo encargado de la administración de la educación básica —a nivel nacional.