

Algunas propuestas de política educativa

Revista Latinoamericana de Estudios Educativos (México), Vol. XXIV, Nos. 1 y 2, pp. 179-199

Consejo Mexicano de Investigación Educativa

INTRODUCCION

El Consejo Mexicano de Investigación Educativa es una Asociación Civil que agrupa a 150 investigadores de la educación en el país. Se constituye al culminar las actividades del II Congreso Nacional de Investigación Educativa, que implicó un trabajo activo de alrededor de 200 personas y que produjo 29 Estados del Conocimiento sobre diferentes campos de la educación que revisan la investigación educativa realizada en el país durante la década de 1982 a 1992.

El Consejo Mexicano de Investigación Educativa, consciente de su responsabilidad social en materia de educación, inicia con este pronunciamiento un proceso de búsqueda de consenso en cuanto a significados y valores en torno a la mejoría continua de la calidad del sistema educativo nacional en sus múltiples modalidades, niveles y posibilidades. Asimismo, busca participar como sociedad civil en la transición democrática de México en el ámbito de la educación, y ofrece aportaciones concretas de políticas educativas para el futuro inmediato, es decir, el próximo sexenio.

Las propuestas que se vierten en este documento fueron elaboradas de forma colectiva; son fruto del consenso entre los investigadores, y se encuentran respaldadas por investigación educativa de carácter teórico, diagnóstico, evaluativo, experimental y de investigación-acción.

Estas propuestas no pretenden abarcar la totalidad del sistema educativo ni de su problemática. En este primer pronunciamiento del Consejo, las propuestas de política educativa se encuentran dirigidas a la educación

básica y buscan someter a un público más amplio inquietudes y sugerencias para mejorar la educación en el país.

I. RECOMENDACIONES GENERALES: POLITICA COMPENSATORIA Y FINANCIAMIENTO

1. Política compensatoria

Uno de los problemas más graves del sistema educativo nacional es su inequidad, que se refleja en diferencias en la calidad de la oferta educativa y en desigualdades consecuentes en el acceso, la permanencia, el aprovechamiento y el egreso oportuno de diferentes tipos de alumnos dentro del sistema educativo en su conjunto. La recientemente aprobada Ley General de Educación incluye un capítulo relativo a la equidad en la educación. Sin embargo, para que lo que ahí se dispone pueda ser realidad, se considera necesario profundizar la política compensatoria en educación. Por ello, proponemos:

- Que se establezca una política compensatoria de tipo integrador, que considere a todos los actores del proceso educativo. Esto significa reconocer la diversidad tanto de nuestra realidad social y cultural como de nuestro sistema educativo. El reconocimiento de la diversidad de las regiones del país, de las diversas instancias educativas y de los distintos actores de la educación debe conducir al diseño de apoyos y atención diferenciales, considerándolos a todos y no sólo a aquellos que se encuentran en las condiciones más críticas.
A la vez, profundizar una política compensatoria supone atender de manera especial la gradual profesionalización de los diversos actores del sistema, lo que significa invertir en sus recursos humanos a todos los niveles, desde los mandos medios de la SEP y de las secretarías estatales, hasta los supervisores, directivos y docentes del sistema.
- A fin de que las medidas de política educativa logren materializarse atendiendo la diversidad, se recomienda favorecer y fortalecer el surgimiento de grupos de profesionales en cada uno de los estados de la República, que funjan como líderes en la tarea de diseñar programas y proyectos, instrumentar micropolíticas y realizar investigación educativa. Ello podría concretarse asignando una partida presupuestal adicional en los recursos que actualmente transfiere la federación a cada estado, para la capacitación de personal para las tareas de diagnóstico, planeación y elaboración de recomendaciones para políticas educativas, con sentido y criterio compensatorio. Estos equipos deberían

estar estrechamente vinculados con las Secretarías de Educación en cada estado. El trabajo de estos equipos deberá realizarse en estrecha relación con los actores de la educación.

2. Financiamiento

La crisis económica tuvo serias repercusiones sobre la inversión en educación en el país, y por lo mismo sobre el proceso de desarrollo de la educación nacional y sobre su calidad. El financiamiento de la educación refleja el valor que se le otorga como un factor del desarrollo económico, que propicia la vida democrática, que favorece la igualdad, que materializa la justicia, que propicia el crecimiento cultural y el bienestar social.

No basta con reiterar que se requiere un incremento real y sustancial en este renglón fundamental del gasto público, que en educación de hecho representa una inversión. Es necesario revalorar el papel de la educación en el desarrollo del país. Por tanto, proponemos lo siguiente:

- El Estado deberá proporcionar los recursos económicos para atender los retos que enfrenta la educación en todos los niveles, alentando la participación social y la contribución de todos los sectores sociales en el financiamiento de los servicios educativos, sin abandonar el papel rector que le corresponde con relación a las políticas públicas de financiamiento y distribución del gasto.
- La inversión en educación deberá incrementarse significativamente hasta alcanzar niveles de atención similares a los países desarrollados o, al menos, a los países con un desarrollo equivalente al de México.
- Los mayores esfuerzos de inversión deberán orientarse a atenuar las desigualdades educativas existentes en las diferentes regiones y estados del país y, aunado a ello, deberán canalizarse recursos para atender los problemas y contrarrestar las causas que provocan el rezago educativo. Para ello debe existir un fondo especial.
- Resulta esencial revisar la política de financiamiento federal a la educación en los estados, de manera que la federación efectivamente cumpla con la función compensatoria que le corresponde. Esto implica al menos dos elementos:
 - a) compensar las diferencias interestatales (presupuestos, salarios, prestaciones, apoyos, etc.), teniendo como punto de referencia las mejores condiciones estatales existentes; y
 - b) flexibilizar la política de definición y asignación presupuestal a los estados, dando mayor cabida a las iniciativas locales.

- Es indispensable establecer un programa de incremento salarial a través del establecimiento de una estrategia de aumentos progresivos a corto plazo, a fin de que los maestros puedan recuperar y elevar el poder adquisitivo de sus salarios.
- Es necesario realizar una inversión sustancial para fortalecer la infraestructura de apoyo a los servicios que brindan los diferentes centros educativos (material didáctico, laboratorios, bibliotecas, centros de documentación, equipos de cómputo y similares).
Se requiere impulsar una política fiscal que permita captar mayores recursos y canalizarlos a la educación de manera diferencial como ya se ha señalado.
- Es necesario racionalizar el ejercicio presupuestal, estructurando nuevas propuestas técnicas para la asignación de recursos financieros que, además de adelgazar la infraestructura y la burocracia actuales, promuevan una distribución centrada en una lógica que privilegie un sentido cualitativo y académico con un enfoque compensatorio, para no sesgar la distribución y el destino de los recursos de este tipo.

II. RECOMENDACIONES SOBRE LA EDUCACION BASICA

1. Federalización

En los últimos años se decretó, y se ha venido implantando, la descentralización de la educación básica y normal en el país. En este proceso, sin embargo, se ha observado un conjunto de problemas que habrán de ser atendidos y superados en el futuro. Así, la federalización aún no es una realidad. En muchos estados no se han logrado integrar los dos sistemas (exfederal y estatal) educativos. Si bien se ha procurado acercar la toma de decisiones en materia educativa a los sitios en los que tiene lugar el hecho educativo, es decir, a la escuela y al aula, se mantiene un centralismo en aspectos sustantivos que niega la posibilidad de tomar decisiones en asuntos tales como contenidos y sistemas de evaluación. Se sigue ofreciendo e imponiendo un solo modelo educativo a las localidades y regiones diversas del país. En el mismo sentido, se reconoce la autonomía del maestro frente a su grupo de alumnos, pero las medidas de política vienen acompañadas de nuevos mecanismos de control y supervisión que redundan en una carga de trabajo excesiva y que reducen su participación en las decisiones educativo-escolares importantes. Las autoridades siguen privilegiando la actividad administrativa sobre la pedagógica. La calificación mensual y con decimales, la planeación formal de las actividades, el cumplimiento de los 200 días de

clase (que en este ciclo escolar cubren hasta el 8 de julio, aunque a los maestros se les exige entregar calificaciones finales un mes antes), son ejemplos del peso que tiene el cumplimiento administrativo-burocrático como “indicador” del cumplimiento pedagógico. De ahí que propongamos:

- Realizar un trabajo de seguimiento y monitoreo del proceso de federalización que permita identificar las particularidades del mismo en cada uno de los estados, con el fin de fortalecer o reorientar las metas y acciones que se realizan en cada estado, en una dinámica de descentralización-integración.
- Que se brinde especial atención a la integración de los dos sistemas educativos en aquellos estados en los que esto aún no se logra.
- Que es urgente una reforma administrativa y académica que modifique sustancialmente las estructuras educativas existentes a fin de eficien-tarlas y evitar traslapes y duplicidades de funciones.
- Cubrir los vacíos legislativos existentes para fortalecer el proceso de federalización.
- Hacer un esfuerzo real por reducir la cantidad de trámites y docu-mentos que requieren hacer los maestros/directores, con el fin de que puedan centrar la atención en los aspectos pedagógicos.
- Que se promueva una regionalización que realmente atienda a los aspectos educativos (currículo, docencia y relación escuela-comunidad), en la que los participantes escolares (directivos, maestros y padres de familia) puedan revisar a fondo el modelo educativo, dialogando en torno a sus propias necesidades. Esto implica apoyar la profesionali-zación del maestro, del director de la escuela y del supervisor de zona, con el fin de poder construir un espacio real de autonomía docente.
- Que el proceso de federalización incluya una descentralización (regio-nalización) progresiva de los contenidos de la educación básica. Si bien conviene mantener libros de texto nacionales, de excepcional calidad técnica y gráfica, para los contenidos *medulares* de las mate-rias básicas, y también es conveniente abrir las oportunidades para agregar más libros y materiales a nivel estatal y regional, conservando criterios de calidad y consolidando grupos e instituciones capaces de producir los materiales. Estos materiales deben abarcar mucho más que la historia y la geografía estatal.

La estadística educativa con la que actualmente cuenta el país no es del todo confiable. Las fuentes para construir una estadística educativa son diversas y contradictorias. Esta situación se agrava cuando se requieren datos estatales y federales. Por ello, se considera necesario:

- Diseñar e implementar un sistema de información computarizado que permita conocer de manera precisa y actualizada la información básica en materia educativa. Ello permitiría realizar una evaluación sistemática sobre el funcionamiento del sistema educativo nacional y de las entidades federales, capaz de orientar fundamentalmente los procesos de planeación y de toma de decisiones.

2. Cobertura

Las recomendaciones que siguen a continuación parten del supuesto de que el eje de la política educativa, en materia de educación básica, debe concentrarse en corregir las desigualdades de acceso, permanencia y aprovechamiento de los alumnos dentro del sistema y en asegurar una cada vez mayor calidad de los resultados de aprendizaje.

En educación básica, una parte importante de los problemas fundamentales relacionados con la reprobación, la deserción y el bajo aprovechamiento pueden prevenirse mediante una detección y atención temprana de los niños, sobre todo de los que más lo necesitan por sus condiciones socioeconómicas y culturales desfavorables. Si bien la educación básica debe seguir siendo prioritaria para el país, parece claro que las medidas preventivas del rezago educativo y de los bajos resultados de aprendizaje deben ser especialmente privilegiadas. Por tanto proponemos lo siguiente:

- Ampliar la cobertura de la educación inicial, especialmente en zonas urbano-marginadas. Esto disminuiría el grave problema de los niños que deben quedarse encerrados en su casa, o amarrados, o en la calle, debido a que ambos padres, o las madres que viven solas, tienen que trabajar para completar el ingreso familiar. Esta urgente necesidad de las madres trabajadoras, sobre todo en zonas urbano-marginadas, ha venido siendo atendida por proyectos populares y de organizaciones no gubernamentales en algunas regiones. Conviene apoyar financiera y técnicamente a estos grupos que ya se encuentran atendiendo a esta demanda, así como ampliar el servicio en aquellas regiones donde aún no existe, bajo la responsabilidad del propio Estado.
- Privilegiar la ampliación de la cobertura de educación preescolar en aquellas regiones donde más se necesite. En este sentido se cuenta en el país con modelos alternativos adaptados a situaciones específicas de localidades rurales y urbano-marginales, que pueden y deben ser aprovechados.
- Darle a la educación especial una perspectiva preventiva además de remedial, de manera que puedan detectarse oportunamente los problemas

de carácter neurológico, psicológico y socioafectivo que se expresan a través de problemas de conducta y de aprendizaje. Asimismo, considerar como una posible causa de tales problemas, el uso de metodologías inapropiadas por parte del docente, que se traducen en trastornos de enseñanza más que en problemas de aprendizaje del alumno, así como las dificultades de la escuela para manejar la situación.

Se recomienda una campaña nacional de sensibilización dirigida a padres y maestros para la detección de problemas de esta naturaleza, especialmente en el primer grado de primaria, con el fin de contar con una referencia temprana que prevenga el fracaso escolar.

En las acciones de tipo preventivo, se recomienda favorecer la activa participación de los padres de familia, que en múltiples experiencias sistematizadas e investigadas han probado ser excelentes apoyos, e incluso protagonistas eficaces, de programas de esta naturaleza.

La educación primaria tiene aún serios problemas de cobertura, que se reflejan no tanto en su magnitud cuanto en la dispersión de la demanda no atendida. En los últimos 20 años se ha incrementado el número de localidades con menos de 100 habitantes de 55 650 en 1970 a 108 307 en 1990. El Consejo Nacional de Fomento Educativo actualmente atiende sólo a 13 429 localidades rurales dispersas, ofreciendo el nivel preescolar o la primaria.

La educación secundaria, dada su reciente obligatoriedad, enfrenta de manera especial problemas aún más serios de cobertura, en los medios urbanos, urbano-marginales y rurales. De ahí que se recomienda:

- Ampliar la cobertura educativa de primaria, garantizando la mejora continua de su calidad. Es necesario incrementar significativamente los servicios de educación comunitaria rural, tanto a nivel preescolar como primaria, ya que estos servicios son prácticamente la única opción para hacer llegar la educación a los niños que habitan en pequeñas comunidades rurales y dispersas.

Se han diseñado programas educativos alternativos e innovadores que dan una respuesta a las necesidades de educación primaria para la población rural dispersa, como es el caso de los materiales para maestros y alumnos del Sistema Nacional de Cursos Comunitarios.

Sin embargo, hace falta desarrollar otros programas para poblaciones que no cuentan con servicios educativos, como los migrantes del país, entre otras. Para ello se requiere diversificar y flexibilizar las modalidades de atención, ampliando el uso de medios, recursos

y materiales didácticos, así como diversificar calendarios, tiempos y espacios acordes a los requerimientos y condiciones de este tipo de poblaciones. Al mismo tiempo, es indispensable continuar los esfuerzos de diseño, experimentación y operación de modelos adecuados a las poblaciones a las que se dirigen. Estos modelos deben ser objeto de un seguimiento que permita ajustarlos y mejorarlos para garantizar la calidad de los servicios que se ofrecen.

- De igual manera, ampliar la cobertura de la educación secundaria, diversificando la oferta con modelos innovadores metodológica y curricularmente pertinentes a la población a la que se dirijan. Fortalecer, apoyar y mejorar el modelo de telesecundaria existente.

De especial importancia en los problemas de cobertura y eficiencia y relevancia de la educación básica —en este caso sobre todo cultural y lingüística—, resulta la población indígena del país. A pesar de su importancia, sin embargo, existe escasa investigación y por tanto falta de propuestas para lograr una verdadera educación bilingüe e intercultural en el país. Lo que se ha hecho hasta la fecha no ha sido suficiente para lograr que se ofrezca una verdadera educación de calidad a los niños indígenas. Por tanto se considera urgente:

- Hacer obligatoria y efectiva la educación bilingüe intercultural de calidad en las regiones en que es necesaria, fortalecer tanto la formación de maestros especialistas para este tipo de educación, como la investigación educativa en relación con la educación bilingüe intercultural.

Una de las causas de la baja eficiencia y de la falta de calidad de la oferta educativa de nivel básico en zonas rurales y urbano-marginales se encuentra en la inestabilidad de los directores, así como en las ausencias de maestros. Los mecanismos administrativos existentes no garantizan la presencia de los maestros. Los cambios de adscripción de maestros y directivos están sujetos a una reglamentación que ha sido distorsionada por el funcionamiento histórico de las burocracias de la SEP y del SNTE; se realizan por la prioridad de los derechos del personal en detrimento de los derechos de los educandos a un servicio de calidad.

Por otro lado, aún se insiste en la noción de “arraigo del maestro” en la comunidad para garantizar así su permanencia en la misma escuela, sin considerar que las aspiraciones de movilidad de los maestros hacia los centros urbanos, y dentro de éstos, son legítimas. De ahí que se recomienda:

- Que la SEP reglamente estrictamente lo relativo a los cambios de adscripción, en términos de garantizar:
 - a) que exista el mínimo de cambios posible durante el ciclo escolar; y
 - b) una estabilidad relativa de al menos un ciclo escolar completo del personal directivo y docente, si bien lo deseable sería asegurar una permanencia de 3 años para el director y de 2 años para el docente.
- Asimismo, parece conveniente establecer micropolíticas compensatorias para los directivos y docentes que se encuentran en escuelas y localidades rurales o urbanomarginales y fortalecer el control de la comunidad sobre el pago de compensaciones al maestro con base en el cumplimiento de la asistencia y la permanencia.

3. Currículo

Una de las reformas recientes más importantes en educación básica ha sido la reforma curricular, que ha implicado la renovación tanto de planes y programas como de libros de texto en educación primaria y secundaria. Sin embargo, estas modificaciones curriculares no son consecuencia de evaluaciones y seguimientos cuidadosos de las virtudes y dificultades de los planes y programas anteriores en la práctica real en aula. Se desconoce lo que realmente funcionó y lo que es necesario modificar. Por otra parte, durante el sexenio anterior se implantaron diversas propuestas: el modelo educativo, el modelo pedagógico, la prueba operativa, los programas reformulados, los programas emergentes, los programas y planes de estudio de 1993. Se trata de propuestas distintas que los maestros han visto desfilar en este periodo. Los docentes han enfrentado los cambios cumpliendo de manera formal con los requisitos administrativos que cada uno les ha planteado, pero sin acceder realmente a la lógica de las propuestas. El problema entonces se convierte en un proceso de simulación de reforma educativa en las escuelas.

Por otro lado, hay aspectos cruciales respecto al currículo de la educación básica que están en debate, tales como: cuáles deben ser los conocimientos y habilidades de una formación universal básica, o qué tan conveniente es una estructura curricular diseñada por asignaturas que carece de una concepción integral que articule los programas. Habría incluso la inquietud respecto a si los nuevos planes y programas no reflejen un cierto “neociclopedismo”, que se manifestaría en el regreso a las asignaturas, y en el establecimiento de sistemas nacionales de exámenes y de sistemas de enseñanza muy rígidos centrados en aspectos memorísticos. El procedimiento seguido para la renovación de los libros de texto (los concursos) no dio los resultados esperados, entre

otras razones porque no hubo el tiempo suficiente para revisar, experimentar y mejorar los libros. Hay, por otro lado, una serie de preocupaciones acerca de contenidos que no han sido suficiente o adecuadamente desarrollados en los actuales planes y programas de primaria y secundaria. Tal es el caso de la educación ambiental, de los contenidos orientados a la formación de una actitud científica, de las formas en que se aborda la enseñanza de las ciencias sociales (especialmente la historia y el civismo), y de la manera como las formas tradicionales de enseñanza y organización escolar no favorecen la formación intelectual y valoral, entre otros.

Ante la ausencia de materiales didácticos de apoyo diverso y en algunos casos de los libros de texto, se observa la penetración en las escuelas de materiales y productos comerciales de distintos grados de calidad, los cuales no siempre contribuyen a la mejoría de la enseñanza y el aprendizaje.

Los planes de estudio de la educación básica tradicionalmente han privilegiado los aspectos cognoscitivos. Hay una nula o precaria presencia de aspectos teórico-prácticos relacionados con la educación artística, física (no sólo deportiva) y para el uso del tiempo libre (recreación), que forman parte de una educación integral.

No existe una política educativa que contemple una articulación entre los recursos escolares y los extraescolares como museos, zoológicos, jardines botánicos, sitios históricos, parques nacionales, planetarios, etc., como parte fundamental de un sistema de educación permanente para niños, jóvenes y adultos, ni una normatividad mínima que permita articular estos recursos entre sí y con el sistema escolarizado. De ahí que proponemos:

- Que se siga un proceso hacia la definición de un currículo nacional, pero a la vez abierto a la diversidad tanto regional (que no es lo mismo que estatal), cultural y social como de la estructura y modalidad de los servicios.
La organización de los estudios deberá atender no sólo a la pluralidad cultural de los alumnos procedentes de distintas regiones y clases sociales.
- Buscar la continuidad de las propuestas educativas, evitando las rupturas que caracterizaron las reformas de este sexenio. Se debe considerar que las modificaciones educativas entran de manera muy lenta a las prácticas escolares.
- Que no se hagan futuros cambios programáticos sin antes hacer un seguimiento cuidadoso, tanto cualitativo como cuantitativo, en escuelas de diferentes tipos y regiones, de las consecuencias y los desajustes en la aplicación de los actuales programas de primaria y secundaria.

Es necesario considerar que cualquier cambio demanda algunos años para ser conocido y aceptado por los docentes y autoridades escolares. Para esto sería conveniente conformar una Comisión Permanente de Evaluación y Desarrollo Curricular.

En todo caso, conviene ir analizando y experimentando alternativas que permitan superar los vicios conocidos de los sistemas por asignaturas y los que se desprenden de las formas integradas (áreas o módulos). Es conveniente explorar la idea de planes de estudio de organización mixta, planes que partan de diversos ejes integradores, cuya tarea sea promover creatividad y originalidad en la formación de un sujeto autónomo.

- Para las materias en las que no hubo ganadores de los concursos de libros de texto, y para aquellas que por lo mismo no hay libros nuevos, se considera necesario formar grupos que puedan producir, con tiempo y condiciones de experimentación, libros que realmente superen a los actuales. También hace falta grupos que den seguimiento y validen los libros con tiempo y condiciones propicias para hacerlo. Este mismo procedimiento debe seguirse para la elaboración de materiales regionales.
- Considerando la importancia del maestro en el desarrollo de cualquier propuesta educativa en las aulas, es necesario que en futuros proyectos de modificación de planes, programas y libros de texto, se invierta el proceso acostumbrado. Primero debiera formarse a los maestros durante por lo menos un ciclo escolar, y luego iniciar los cambios. Esto requiere elaborar materiales para los maestros (por parte de los mismos equipos que elaboran los libros de texto) para respaldar el proceso de formación en servicio.

Por lo que respecta a los contenidos específicos de los planes y programas actuales de la educación básica, se sugiere lo siguiente:

- Es necesario incorporar en la educación básica ejes, dimensiones y contenidos curriculares abiertos y flexibles que aseguren una alfabetización tecnológica. Deberían ser acordes con el papel que juega actualmente la tecnología en el desarrollo económico, social y cultural del país, con el nivel educativo y con la edad de los estudiantes. Si bien la promoción de una cultura y una mentalidad científica ante los problemas naturales y sociales debe permear el sistema educativo completo, tiene también sus implicaciones en el nivel básico.
- Se recomienda convocar e integrar grupos de especialistas, maestros e investigadores en educación, con el fin de establecer un diálogo para revisar los currículos y la didáctica de las ciencias histórico-sociales. Asimismo, estos grupos podrían abocarse a la elaboración de

materiales didácticos dirigidos tanto a alumnos como a profesores para este campo del conocimiento, así como a su experimentación en las condiciones reales de trabajo en el aula.

- La educación cívica y ambiental debe ser un eje curricular presente en todas las materias y en el comportamiento cotidiano de alumnos, maestros y directivos.
- La vida cotidiana y la realidad local y nacional deben ser objeto y contenido de estudio y reflexión de los estudiantes. La escuela debe ubicar y ponderar en los educandos la dimensión del trabajo como un valor y una necesidad de realización humana, individual y colectiva. Debe cultivarse el sentido y el valor de la productividad, fomentando una cultura de calidad y excelencia.
- Se reconoce que está presente en los nuevos programas la atención prioritaria a los aprendizajes relativos al español y a las matemáticas. Este énfasis debe continuar y ser fortalecido.
- Conceder mayor importancia a la educación artística, física-corporal y educación para el uso del tiempo libre, e incluirlas en los programas de formación docente.

4. Integración de la educación básica

Es conveniente indicar que desde hace dos años, la educación básica obligatoria para la población consta de 9 grados (6 de primaria y 3 de secundaria). No obstante, el Estado se encuentra obligado a asegurar la oferta de al menos un año de educación preescolar, por lo cual el nivel de educación básica se define como integrado por preescolar, primaria y secundaria. Se ha avanzado en la integración programática entre preescolar y primaria, pero no se ha logrado lo mismo en el tránsito de primaria a secundaria; además, en la práctica, los tres niveles se encuentran desarticulados y el tránsito de uno a otro nivel es en ambos casos (de preescolar a primaria y de primaria a secundaria) difícil para los alumnos.

La investigación parece indicar que los primeros dos años de educación primaria deberían parecerse mucho más al nivel preescolar que al resto de la primaria. Por otra parte, la secundaria es un nivel con diversos problemas, y su realidad y problemática han sido en general poco estudiadas en el país. Puede decirse que las características de los alumnos, que entran a la adolescencia al ingresar a secundaria, no son tomadas en cuenta en el diseño de sus objetivos. La educación secundaria se encuentra en manos de maestros especializados en su disciplina, mas no en la enseñanza a jóvenes adolescentes. En general, la educación secundaria se basa en la reproducción de conocimientos. Es altamente normativa y enciclope-

dista. La planta docente es inestable, fluctuante y en muchos casos improvisada. Por ello recomendamos:

- Integrar los tres niveles de educación básica en un solo proyecto formativo y escolar. Es urgente atender el nivel secundaria, mediante programas de formación dirigidos tanto a docentes como a directores. Estos últimos sobre todo, en virtud del importante papel que tienen en la organización de la escuela, requieren programas especiales que les permitan reforzar su papel de líderes académicos. Por cuanto a los maestros, es indispensable asegurarles condiciones de trabajo, adscripción y salario que permitan dar estabilidad al cuerpo docente; redefinir los objetivos de este nivel educativo y reconsiderar las formas y procedimientos de evaluación; repensar el currículo que en este momento se encuentra fragmentado en un promedio de 10 materias por año escolar, tendiendo a una formación más integral del adolescente, futuro ciudadano productivo, y producir materiales especializados tanto para maestros como para alumnos.

5. Evaluación

La evaluación educativa ha cobrado una relevancia nunca antes vista en nuestro sistema educativo en general, y por tanto también en el sistema de educación básica. Esto en parte responde a la deficiente calidad educativa de nuestras instituciones y al convencimiento del papel de la evaluación en el conocimiento y solución de dicha problemática. Sin embargo, todavía no queda claro el papel que debe jugar la evaluación educativa a este nivel, ni las formas más indicadas para hacerlo. La Ley General de Educación le otorga a la federación la exclusividad en la evaluación del Sistema Educativo Nacional. Sin embargo, el país carece de un Sistema Nacional de Evaluación que permita tener indicadores periódicos, sistemáticos y confiables sobre el comportamiento del sistema a nivel básico. Este sistema es indispensable para poder conocer las resultantes del proceso educativo en las diferentes regiones y modalidades, además de que permite valorar los efectos de las reformas educativas que se emprenden.

Si bien con el Sistema de Carrera Magisterial se ha iniciado la evaluación del desempeño del maestro, es necesario fortalecer y mejorar su diseño y operación.

Por otra parte, a nivel de aula, las formas predominantes de evaluación escolar, basadas en exámenes “objetivos” sobre todo a partir de la educación secundaria, así como las prácticas tradicionales de concursos, influyen de manera significativa en las prácticas memorísticas

de enseñanza que observamos en la escuela. El énfasis se pone en los datos, las definiciones y las fechas, y por lo tanto los maestros centran sus esfuerzos en que los niños logren retener este tipo de informaciones. Esto contribuye a confundir aprendizaje con memorización de información. Además, estos procedimientos llevan a medir la calidad de la educación a través de indicadores meramente cuantitativos.

Dada esta problemática, se propone lo siguiente:

- Diseñar un sistema nacional de evaluación de la educación básica que se centre en el comportamiento del sistema educativo en su conjunto, en términos de integrar la evaluación de la calidad institucional del sistema; la evaluación del funcionamiento de los consejos de participación social; la evaluación del desempeño de funcionarios, directivos y docentes; así como la evaluación del aprendizaje. En todo ello es importante la evaluación de la calidad del sistema como tal y no de la suerte de las personas o las unidades escolares en lo individual. De manera especial, el sistema de evaluación del aprendizaje en educación básica debe tener como función esencial la determinación del apoyo diferencial, de carácter compensatorio, que requiere cada escuela. Este sistema no debe sustituir la evaluación que el maestro realiza de sus propios alumnos, o que la comunidad realice de la escuela, y por tanto no debiera ser un elemento decisivo para definir la suerte de acreditación de cada alumno o de cada maestro.
- El sistema nacional de evaluación educativa antes mencionado podría ser desarrollado por un organismo descentralizado e independiente de los cambios de funcionarios y de políticas sexenales. Este organismo debe ser complementado con organismos estatales de evaluación educativa, no centralizados, encargados de fijar normas y criterios para evaluar la calidad educativa. Dichos organismos deben ser plurales y congregarse a los distintos sectores sociales interesados en la problemática educativa, tales como la Asociación Nacional de Padres de Familia, las autoridades sectoriales, las organizaciones de los docentes, los investigadores y académicos de reconocida trayectoria, y los empresarios. Estos organismos deben reconocer que para evaluar la calidad de la educación se requieren no sólo datos cuantitativos confiables, sino estudios complementarios que proporcionen datos de naturaleza cualitativa y concreta que permitan identificar los procesos y los factores que impactan los niveles de calidad.
- En forma adicional a las sugerencias anteriores, se propone que se elaboren, se pongan a prueba y se dé seguimiento a alternativas de

evaluación que propicien aprendizajes más significativos y duraderos. Los instrumentos y procedimientos deben enfocarse a captar la comprensión del tema u objetivo del conocimiento.

- Mejorar y fortalecer el diseño y operación de la evaluación del desempeño docente del Sistema de Carrera Magisterial.

III. RECOMENDACIONES SOBRE LA FORMACIÓN DE DOCENTES DE EDUCACION BÁSICA

Gran parte de lo que mencionamos en el apartado anterior, y en especial la calidad de la educación, requiere maestros adecuadamente formados y capaces. No puede soslayarse el problema de que, durante los años más agudos de la crisis, el sector de los profesores fue sensiblemente afectado de múltiples formas: disminución de su salario real y de las condiciones materiales para un adecuado desempeño de sus actividades y tareas educativas, ausencia de políticas efectivas de formación, y desvaloración de su imagen y prestigio social. Estos factores, entre otros, han afectado negativamente el interés y la motivación de los docentes para la realización de sus funciones y actividades.

La formación inicial de maestros es crucial para una política educativa de mediano y largo plazos. Sin embargo, la formación inicial de maestros está en crisis desde hace varios años. Este aspecto de la educación nacional aparece claramente como el campo más descuidado por las políticas educativas recientes. No ha habido concertación entre las tareas de las diferentes instituciones encargadas de la formación inicial (Normales y UPN). Se ha mantenido en indefinición, inclusive legal, instituciones, como la UPN, que han jugado un papel importante en la formación docente. La elevación de la formación magisterial a nivel de licenciatura, que se llevó a cabo en 1984, en plena crisis económica, cuando los salarios de los docentes comenzaron a sufrir el grave deterioro de su poder adquisitivo, restó atractivo a la profesión y redujo sensiblemente la matrícula en las normales, de manera tal que en muchos sitios el egreso de estas escuelas actualmente no es suficiente para garantizar la oferta de maestros que el sistema educativo requiere, y en muchos estados se ha tenido que recurrir a la contratación de maestros “habilitados” con estudios de preparatoria y hasta de secundaria. Las instituciones de formación inicial de docentes siguen siendo cotos de poder burocrático y clientela en lugar de asumir plenamente su papel de instituciones académicas de nivel de educación superior. Sus directivos y docentes muestran deficiencias académicas. La investigación en las escuelas normales es inexistente o de calidad insuficiente. Las escuelas normales se encuentran cerradas a

la presencia de otro tipo de profesionales, y desvinculadas de otras instituciones de educación superior. Existe un evidente desfase entre los programas de reforma de la educación básica y los planes y programas de estudio en las normales, así como entre los planteamientos de la modernización educativa en cuanto al tipo de personas y ciudadanos que se quiere formar y la calidad de la formación que reciben los maestros. Las normales se encuentran alejadas de la problemática real y diversa del quehacer docente, y la formación impartida no garantiza un buen ejercicio profesional.

Por otra parte, la actualización, superación, capacitación y nivelación de los docentes también adolece de serios problemas. No ha podido superarse el modelo ineficiente de cursos cortos y aislados y de formación en cascada, que muestra claros signos de agotamiento. Se siguen aplicando medidas generales y homogéneas para la actualización y capacitación, sin atender la diversidad de situaciones en las que trabajan los maestros en México.

Habría que revisar los criterios de formación y actualización de la recién instaurada carrera magisterial, pues en los hechos desestimula los estudios de posgrado de los docentes. Actualmente vale más un curso de capacitación de una semana, como es el caso PAM, que los estudios de licenciatura en la UPN. Además, el nivel de especialización carece de valor.

Ahora bien, tanto la formación inicial de maestros como la capacitación en servicio han descuidado notablemente las funciones directivas. Existe un rezago notable en el ámbito de la gestión institucional y de la gestión pedagógica. Por otra parte, los directores, los supervisores y otros cuadros de mando medio desconocen, o conocen sólo superficialmente, las propuestas de cambio en las prácticas de enseñanza y en la gestión pedagógica y, en ocasiones, en lugar de apoyar su puesta en práctica, la obstaculizan. Los criterios mediante los cuales se accede a los puestos directivos no garantizan que se cuente con personal capacitado y con aptitudes de liderazgo para realizar estas funciones.

Dada la grave problemática de la formación inicial y en servicio de profesores y personal directivo en la educación básica, proponemos lo siguiente:

- Reformar integralmente la educación normal y sus instituciones en un horizonte temporal de mediano plazo, con metas muy definidas en cuanto a formación del profesorado, renovación de la infraestructura, fortalecimiento de bibliotecas, elaboración de materiales curriculares. Los sistemas de formación básica de maestros deben reformularse a la luz de

los objetivos de la educación básica y en función de las necesidades educativas específicas de diferentes sectores de la sociedad.

- México debe poder garantizar la oferta de maestros que el desarrollo de la educación básica requiere, claramente en los niveles preescolar y secundaria, pero también en el nivel primaria. Ello implica devolverle su atractivo a la carrera docente. Una entre varias estrategias necesarias para lograr este objetivo puede consistir en reducir la duración de la fase escolarizada de la formación inicial de docentes, e introducir una fase semiescolarizada, con tutoría directa, autoestudio y periodos de formación intensiva, durante la cual el alumno se encuentre ya fungiendo como maestro y recibiendo por ello un salario o una beca. No se certificaría al maestro hasta que no hubiera demostrado su capacidad como docente. Esta medida tendría la ventaja adicional de acercar las escuelas normales a la problemática real y diversificada del ejercicio docente en el país.
- Los planes de estudio reformados de las escuelas normales deben incluir una dosis mucho mayor de prácticas, que deben ser un eje constante a lo largo de la carrera. Es necesario incorporar prácticas educativas en diferentes sectores y en distintos tipos de escuelas, así como el estudio de metodologías de trabajo adecuadas para cada uno de ellos y el manejo de contenidos relevantes para cada situación. Debe fortalecerse el dominio de las disciplinas que serán objeto de enseñanza de los profesores, así como de las didácticas específicas (la enseñanza de las matemáticas, de la lectoescritura, de las ciencias naturales y sociales, etcétera).
- Abrir las instituciones formadoras de docentes a profesionales de otras áreas para que enriquezcan la docencia. A la vez, promover entre las instituciones de educación superior el diseño e implementación de programas para la actualización y profesionalización de docentes de educación básica.
- Para que la investigación en las normales se desarrolle, deben establecerse las condiciones institucionales mínimas en cuanto al personal que se pueda dedicar a esta tarea, iniciando de manera experimental en un número limitado de instituciones y con un plan de expansión paulatina.
- Es necesario racionalizar, en cada estado, la red de instituciones encargadas de la formación inicial y su papel en la actualización de los docentes e invertir en el recurso humano existente con un programa de formación a mediano plazo; redefinir los criterios de acceso, promoción y permanencia de los docentes en las escuelas normales; realizar un análisis detallado de la situación laboral de los actuales docentes y, si es oportuno, diseñar un sistema de jubilación y/o retiro en buenas condiciones, que permita contratar nuevo per-

sonal con nuevos criterios. Los recursos liberados por esta racionalización deben invertirse en el mejoramiento de la calidad de la formación inicial.

- Abrir diversas vías de formación continua, a través de un currículo flexible que pudiera ser cubierto por un maestro en servicio en instituciones diversas (UPN, universidades, escuelas normales). Para ello conviene concebir un sistema modular que incluya cursos, talleres, programas de autoestudio dirigido, en un sistema de créditos. Debe permitirse la acreditación de conocimientos con base en el estudio personal o en grupo.
- Conviene que se revalore el posgrado (especialización, maestría y doctorado) en el Sistema de Carrera Magisterial, tanto aquellos impartidos en las escuelas normales y la UPN como los que ofrezcan otras instituciones de educación superior.

Parece promisorio el Programa de Actualización del Maestro acordado recientemente. La eficacia de un sistema de actualización tiene que basarse en estrategias organizativas distintas de la escuela, comprendida como la unidad básica del sistema educativo, y de los programas formativos mismos. Para lograr esto recomendamos:

- a) el trabajo a partir del intercambio de experiencias y la autoelaboración del material, centrado en el lugar de trabajo, la escuela; y
- b) el trabajo a partir de material cuidadosamente diseñado por especialistas.

La combinación entre ambas formas es deseable. No debe perderse de vista que es necesario aplicar medidas que conduzcan a la atención diferenciada de los maestros según sus necesidades específicas de trabajo.

- Centrar la actualización de los docentes en la práctica y por la escuela permite una verdadera participación de los maestros en su propia formación, con la consecuente capacidad de fortalecer su autoestima, y conduce a la identificación de un proyecto común, del cual cada maestro se siente responsable.

A todo esto puede ayudar la revisión y reorientación del funcionamiento de los consejos técnicos escolares y de zona, como instrumento privilegiado de actualización y capacitación de directores y maestros.

- En lo inmediato, es necesario atender formativamente a los directivos, supervisores escolares y cuadros medios administrativos y académicos del sistema educativo. Esta formación deberá orientarse al desarrollo y fortalecimiento de conocimientos y habilidades para una gestión institucional y pedagógica eficiente y eficaz; para dotar de nuevos contenidos y formas de trabajo a las funciones de dirección y supervisión

escolares, y para involucrar a estos cuadros en el apoyo a los procesos de cambio en la enseñanza y en la gestión institucional.

- Por otro lado, recomendamos discutir de manera conjunta los programas de formación de maestros y los criterios de carrera magisterial, entendiendo esta última en forma más amplia que la actual estructura de estímulos individuales al desempeño. Si se concibe la carrera de un maestro como una trayectoria compuesta por su formación inicial, la manera en que se incorpora al servicio, su desempeño posterior y su formación continua, se desemboca en la triple necesidad de mejorar la formación inicial, dar atención a las condiciones en que se desarrolla el trabajo docente e introducir elementos de evaluación continua o competitividad en las sucesivas etapas de la carrera. Esto implicaría, entre otras cosas, establecer criterios y respetarlos para la asignación de las plazas iniciales y otorgar a la escuela mayores posibilidades de seleccionar a los maestros recién egresados de la normal con base en sus necesidades educativas.
- En este mismo orden de ideas proponemos la creación de un sistema nacional de estímulos y reconocimientos individuales y colectivos, destinado a fortalecer y a acrecentar la imagen social de los docentes, así como incentivar su formación y actualización. Para ello debe pensarse en modalidades que permitan incluir al alto número de docentes que por sus condiciones laborales no pueden acceder al actual Sistema de Carrera Magisterial.
- Sería conveniente la modificación de los criterios y los mecanismos de acceso a los puestos de dirección, supervisión y mandos medios administrativos y académicos del sistema educativo. El acceso a plazas de maestro de grupo puede realizarse a través de un sistema de concurso.

IV. RECOMENDACIONES SOBRE EDUCACIÓN DE ADULTOS

La educación de adultos ocupa una posición marginal dentro del sistema educativo y de las políticas educativas nacionales; no ha recibido la importancia que merece tanto la enorme demanda potencial como las necesidades educativas insatisfechas. Las estructuras existentes para atender la educación de los adultos han privilegiado el desarrollo del diletante y la graficación por encima de la verdadera alfabetización, y la certificación por encima de la satisfacción de las necesidades educativas de los adultos, por lo cual existe una inadecuación de la oferta de educación básica para adultos al tamaño, características y necesidades de la demanda potencial. El sistema opera con un modelo único para

una realidad enormemente diversa. Su eficiencia es muy baja; no ha tenido la capacidad de captar a la demanda potencial, y su impacto en la reducción del rezago educativo es prácticamente nulo. Los instructores en educación de adultos son voluntarios y están deficientemente capacitados, por lo cual difícilmente pueden enfrentar la compleja labor de alfabetizar y apoyar a los adultos en su proceso de aprendizaje.

Por otra parte, los programas oficiales no formales de educación de adultos, de un conjunto de instituciones, como los de educación comunitaria, no se encuentran vinculados con actividades económico-productivas que pueden derivarse del aprendizaje de los alumnos en los diversos cursos. En las zonas rurales marginales no existen programas de capacitación para el trabajo y el autoempleo, sino que éstos se concentran en las zonas urbanas.

Dada la importancia que merece la educación de los adultos en el país, proponemos:

- Otorgar la prioridad (con lo que ello implica de atención, recursos y profesionalización) que corresponde a la educación para adultos en el país.
- Que la educación de adultos se enfoque a la satisfacción de las necesidades de aprendizaje —que tiene que ver con la satisfacción de las necesidades básicas— de los diversos tipos de adultos analfabetos o con escasa escolaridad en el país. Esto significa concebir un modelo de educación de adultos diferente al actual, de carácter diversificado y mucho más descentralizado. Significa a la vez desarrollar un modelo flexible de educación de adultos que permita que éstos puedan acumular, si así lo desean, “créditos” como resultado de acceder a los temas de su interés, a fin de certificar la educación primaria y secundaria. La alfabetización verdadera debe acompañar explícitamente estos procesos.
- La educación de los adultos debe preocuparse por realizar actividades para letrar los ambientes en los que existen escasas posibilidades de utilizar la lengua escrita. Esto significa un papel activo en el diseño de materiales, de tipo muy diverso, que respondan a la vez a las necesidades básicas de aprendizaje de los adultos y a la difusión de un ambiente letrado.
- Profesionalizar a los educadores de adultos. La actividad de educación de adultos ha de reconocerse como compleja, y debe desecharse la idea de que cualquier alfabeto puede alfabetizar o educar a otros. Considerar la creación de programas orientados específicamente a la formación de educadores de adultos.

- Atender las áreas rurales, sobre todo las marginales, mediante la articulación de programas educativos con programas de desarrollo rural, y modificar los ya existentes, de manera que tengan vinculación con oportunidades de autoempleo y generación de unidades económico-productivas. Asimismo, promover el desarrollo de proyectos sociales y económicos con base en las actividades propias de las comunidades.
- El respeto a la cultura de los diversos grupos de adultos, y de manera muy especial de los grupos indígenas, así como la búsqueda explícita de su enriquecimiento y fortalecimiento, deben ser criterios orientadores de las actividades educativas de adultos y de los procesos de formación de los educadores.

Nuestro interés como Consejo Mexicano de Investigación Educativa es el de contribuir con estas propuestas a la discusión social y política de la educación nacional, y de aportar con ello a la solución de su problemática y a la elevación de su calidad. Al exteriorizar nuestras preocupaciones y nuestras propuestas, queremos también manifestar nuestra disposición a participar en las discusiones que este documento busca provocar.

