

d e b a t e

La educación básica en la planeación educativa del gobierno federal, 1982-1988

Carlos Muñoz Izquierdo

En este ensayo me propongo hacer un breve análisis de las políticas correspondientes a la educación básica que el gobierno federal diseñó y ejecutó durante el sexenio que terminará el 30 de noviembre del año en curso. El análisis será desarrollado en dos capítulos. El primero se refiere a las decisiones de mayor trascendencia que fueron efectivamente ejecutadas durante el periodo considerado. En el segundo se analizan algunos objetivos que no fueron cumplidos cabalmente durante el sexenio, y se hacen algunos comentarios sobre las implicaciones que estos hechos pudieron haber tenido para el desarrollo del país.

I. Principales decisiones adoptadas durante el sexenio

1. Integración de la educación básica de diez grados

Desde el sexenio 1976-1982 la Secretaría de Educación Pública había considerado la posibilidad de integrar una educación básica de diez grados que, a su

vez, abarcaría un año de educación preescolar, los seis de educación primaria y los tres del ciclo básico de la enseñanza media. El gobierno del presidente Miguel de la Madrid adoptó formalmente esta decisión, al incorporarla al Programa Nacional de Educación, Recreación, Cultura y Deporte 1984-1988 —documento en el que quedaron plasmados los objetivos, metas, estrategias y políticas que se establecerían en el sector educativo durante el quinquenio mencionado.

Para llevar a la práctica esta decisión, el Programa consideró diversas acciones. Entre ellas se encontraba el compromiso de diseñar nuevos planes y programas de estudios que permitieran integrar, desde el punto de vista curricular, los diez grados que abarcaría el nuevo ciclo de educación básica. Sin embargo, la mayor parte de las acciones consideradas como necesarias para lograr este objetivo no fue efectivamente realizada.

Entre las políticas que sí fueron aplicadas se encuentra la de avanzar en forma significativa hacia la meta de ofrecer un año de educación preescolar a todos los niños de cinco años de edad que real-

mente la demanden. Esta política se apoyó en el argumento de que, si se decidiera incluir más de un año de educación preescolar en la educación básica, no sería posible ofrecer este servicio —con los recursos disponibles— a todos los demandantes potenciales. No obstante, este argumento es discutible desde la perspectiva económica; es incompatible con los requerimientos de la psicopedagogía contemporánea y, dado el contexto en que esta decisión ha sido tomada, generará efectos discriminatorios en la sociedad.

Como se sabe, la psicopedagogía contemporánea ha aportado diversos argumentos a favor de la generalización de la educación preescolar, pues se ha demostrado que esta educación no sólo es intrínsecamente deseable, sino que también puede contribuir a mejorar la eficacia de los niveles educativos subsiguientes.

Por otra parte, la previsión de que esta decisión podrá generar efectos discriminatorios se desprende de los siguientes argumentos: por un lado, quienes han recibido una educación preescolar completa (y, por tanto, de duración mayor a un año) tienen mayores probabilidades de terminar la educación primaria. (Es sabido que, en nuestro país, sólo la mitad de los niños que ingresan al primer grado de la educación primaria puede terminar el sexto grado de la misma.) Por el otro, la deserción escolar genera consecuencias discriminatorias en los mercados de trabajo, ya que quienes no obtienen su certificado de educación primaria (y, por ende, no pueden tener acceso a las escuelas secundarias) compiten desventajosamente con los jóvenes que sí pueden obtener alguna educación posterior a la primaria. En tales condiciones, la decisión de que la educación básica abarque los tres grados del ciclo básico de la enseñanza media —sin antes haber generali-

zando una educación preescolar de mayor duración— acentuará dichos efectos.

En otras palabras, al decidir ofrecer en forma generalizada sólo un año de educación preescolar no se tomaron medidas que aseguraran una preparación suficiente a quienes —en virtud de diversos factores, entre los que se encuentran algunos de índole socioeconómica y cultural— tiene menores probabilidades de terminar el sexto grado de primaria. Al mismo tiempo, al incluir tres años de enseñanza secundaria en la educación básica se acentuarán los efectos discriminatorios de la deserción escolar en la educación primaria —fenómeno que, a su vez, incide con mayor fuerza en los sectores sociales que no están en condiciones de obtener una educación preescolar de mayor duración.

2. *Descentralización educativa*

En su primer informe de gobierno (septiembre de 1983) el presidente Miguel de la Madrid afirmó que “la educación nacional se (enfrentaba) a una dura crisis”; por lo cual, “más que reformas y mucho más que parches y remiendos (la educación demandaba)... una reestructuración cabal”.

El entonces titular de la Secretaría de Educación Pública, Jesús Reyes Heróles, interpretó la afirmación presidencial arriba citada como el anuncio de que durante el sexenio se emprendería toda una *revolución educativa*. Con objeto de llevar a cabo las profundas transformaciones necesarias para lograr esa revolución, se decidió descentralizar (transfiriendo a los gobiernos de las entidades federativas) las importantes porciones de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal que hasta entonces habían dependido del gobierno federal. Con esto



se pretendía, entre otras cosas, mejorar el acceso a la educación, así como la eficiencia y la calidad de la misma; disminuir —y eventualmente eliminar— persistentes desigualdades entre las regiones; y favorecer el federalismo, mediante el fortalecimiento de los gobiernos estatales.

De la forma en que el Plan Nacional de Desarrollo (publicado en 1983) describe la descentralización, se desprende que, a principios del sexenio, el Ejecutivo estaba dispuesto a *desmantelar* el sistema federal de educación básica y normal. En la práctica, sin embargo, sólo transfirió a los estados la *administración de los recursos* correspondientes a los niveles educativos mencionados. Por esta razón sigue subsistiendo la educación federal (en las mismas condiciones jurídicas y laborales en que aquella se encontraba en 1982), pero dicha educación es ahora administrada en forma coordinada con la que antiguamente dependía de los estados.

Una somera evaluación de los efectos de descentralizar la administración de los niveles educativos mencionados permite apreciar que, en el mejor de los casos, este proceso ha generado una preo-

cupación por legislar (localmente) en materia educativa. También ha alentado el interés por incluir en el currículum de la educación básica el conocimiento y análisis de la historia, la geografía y la cultura de las respectivas entidades (y por generar los libros de texto de alcance estatal encaminados hacia este fin). En algunos estados —que cuentan con la necesaria infraestructura de investigación y planificación educativa— la descentralización ha impulsado, además, una asignación de recursos humanos y materiales más congruente con los requerimientos de las diversas regiones sociogeográficas.

La conclusión —bastante obvia, por cierto— que se puede derivar de lo anterior consiste en que la descentralización sólo es eficaz donde existen las condiciones técnicas, económicas y políticas que permitan aprovecharla. Sin embargo, como es sabido, estas condiciones se encuentran desigualmente distribuidas entre las diversas entidades federativas, y están fuertemente vinculadas con las desigualdades económicas existentes entre las mismas. Es necesario mencionar al respecto que la federación no ha tomado

las medidas necesarias para generar estructuras de investigación y planeación suficientemente sólidas en las entidades económicamente menos favorecidas.

En síntesis, cabe advertir que, en la forma como ha sido planteada, la descentralización puede significar una mera conversión del antiguo centralismo federal en múltiples centralismos estatales, con el riesgo adicional de fortalecer las estructuras políticas locales que han impedido el avance democrático en determinadas entidades federativas.

II. Algunos propósitos no cumplidos

Los principales objetivos que aparecieron en el programa educativo elaborado por el gobierno federal para el sexenio que está por terminar se refieren a la calidad de la enseñanza y a la eficiencia del sistema escolar. Desafortunadamente, los propósitos que reflejaban intenciones de introducir cambios de mayor envergadura en estos ámbitos no fueron cumplidos en forma satisfactoria. A continuación analizamos algunos de ellos:

1. Desarrollo e implantación de un nuevo esquema de supervisión escolar

De acuerdo con el programa educativo de este sexenio, la supervisión escolar debió haber dejado de cumplir propósitos meramente administrativos para convertirse en un proceso relevante para la elevación de la calidad de la enseñanza. En efecto, el gobierno se había propuesto aprovechar el proceso de supervisión para canalizar a los docentes los diferentes apoyos técnicos y didácticos que frecuentemente necesitan. De este modo, se

pretendía amortiguar las consecuencias originadas por el hecho de que maestros de menor experiencia desempeñen frecuentemente sus funciones en ambientes sociogeográficos en los que el proceso de enseñanza-aprendizaje se enfrenta a obstáculos de mayor envergadura. Pero no hay evidencias de que el propósito de reorientar de esta manera la supervisión escolar se haya cumplido.

2. Participación de los padres de familia en el proceso de enseñanza-aprendizaje

El programa educativo mencionado también incluyó el propósito de elevar la calidad de la enseñanza a través de la participación de los padres de familia en el proceso de enseñanza-aprendizaje. Desde una perspectiva teórica, esta política podría ser muy eficaz (pues se ha demostrado que la eficiencia de las escuelas primarias tiende a ser más alta cuando los miembros de las comunidades a cuyo servicio están dichas escuelas ejercen funciones de control y vigilancia en el proceso de enseñanza). Sin embargo, la legislación vigente (Cfr. artículo 55 de la Ley Federal de Educación) impide que las asociaciones de padres de familia intervengan en aspectos técnicos y administrativos de los establecimientos educativos. Por tanto, en nuestro medio sólo se puede esperar que los padres de familia apoyen el aprendizaje de sus hijos; y esto, obviamente, sólo es posible cuando los jefes de familia pertenecen a los sectores sociales que tienen acceso a niveles educativos relativamente altos.

3. Investigación educativa

El gobierno federal también se propuso

establecer durante el sexenio cuatro centros regionales dedicados a la investigación educativa y crear unidades de investigación de este tipo en cada entidad federativa (con sus respectivos centros de documentación). De los comentarios hechos en el segundo inciso del primer capítulo de este ensayo se desprende que este objetivo tuvo una excepcional importancia estratégica dentro de la planeación educativa del régimen actual. Desafortunadamente, este propósito no fue cabalmente cumplido en las regiones sociogeográficas menos desarrolladas del país, por lo que no fueron tomadas las medidas necesarias para asegurar el avance educativo de las mismas.

4. *Elevación de la eficiencia terminal de la educación primaria*

A la luz de las políticas señaladas en el programa educativo del régimen, fue fijada la meta de elevar "el coeficiente de eficiencia terminal" de la educación primaria (que en 1982 había sido de 50,4 por ciento) a 70 por ciento en el año lectivo 1988-1989. Las tendencias observadas permiten prever que este índice sólo podrá llegar, en el mejor de los casos, a 62 por ciento durante el año en curso.

Dadas las implicaciones que este problema tiene —especialmente desde el punto de vista de la contribución que debe hacer el sistema educativo a la movilidad social—, resulta realmente lamentable que el gobierno no haya tomado todas las medidas que hubieran sido necesarias para alcanzar la meta fijada.

III. Conclusión

En síntesis, de los comentarios que hemos hecho en el presente ensayo se desprende, por una parte, que no fueron cumplidos los principales propósitos formulados en el plan elaborado por el propio régimen durante su segundo año de gestión. Por otra parte, estos comentarios permitieron apreciar que aquellas políticas que fueron efectivamente establecidas no reunieron las condiciones que hubieran sido necesarias para que la educación pueda contribuir a la instauración de una sociedad más igualitaria y democrática. Es, pues, deseable que el nuevo régimen revise profundamente las acciones aquí reseñadas y que, a partir de esa revisión, sea capaz de diseñar nuevas políticas educativas que sí estén encaminadas a resolver y a satisfacer las necesidades y aspiraciones de los sectores mayoritarios de la sociedad.

