

UNIVERSIDAD PEDAGOGICA NACIONAL

FOMES

ANTOLOGÍA BÁSICA

PROBLEMAS DE EDUCATIVOS DE PRIMARIA EN LA REGIÓN

JULIO DE 1995.

UPN

SEP

UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL

LICENCIATURA EN EDUCACIÓN PLAN 1994

AREA ESPECIFICA DE PRIMARIA

PROBLEMAS EDUCATIVOS DE PRIMARIA EN LA REGIÓN

ANTOLOGÍA BÁSICA

I N D I C E

	PÁGINA
PRESENTACIÓN	4
1. PRIMERA UNIDAD. LA PROBLEMÁTICA NACIONAL.	5
"La calidad parte del reconocimiento de que hay problemas". Silvia Schmelkes.	7
"La Catástrofe Silenciosa." Gilberto Guevara Niebla.	21
Programa de Modernización Educativa. SEP.	55
"Problemas y Retos de la Educación Básica en México". Silvia Schmelkes.	87
2. SEGUNDA UNIDAD. EXPRESIÓN REGIONAL DE LOS PROBLEMAS	98
Evaluación Cualitativa del Impacto. Informe Final. Justa Ezpeleta y Eduardo Weiss.	99
Adaptaciones Escolares en una Comunidad Mazahua. María Bertely.	136
3. TERCERA UNIDAD. PROSPECTIVA.	149
Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica. SEP.	150
"Impacto Social de la Educación". Luis G. Benavides.	181
Programa Nacional de Desarrollo. 1995-2000. Diario Oficial de la Federación 31 de Mayo de 1995.	196

234
 199.9
 195
 195

PRESENTACIÓN GENERAL

La serie de lecturas seleccionadas para conformar la antología básica, tienen un carácter representativo y general. Intentan inducir a los profesores-alumnos al estudio de la problemática que enfrenta la educación básica.

Son referenciales considerando que el curso se basa en la actividad individual y colectiva, las lecturas son una opinión y un procedimiento más que contrasta y realimenta la propia perspectiva.

En su forma de seminario, el curso implica la puesta en común de diversas opiniones, experiencias y producciones, las lecturas deben ser consideradas también desde esta óptica y no pretender que puedan dirigir los diversos planteamientos que aparecerán a lo largo de las sesiones de trabajo.

La primera unidad presenta un panorama del estado en el cual se encuentra la educación básica, panorama que ni es exhaustivo ni único, la selección estuvo basada en el criterio de globalización que pudiera tener la información, desde esas lecturas podrá apreciarse que no existe un planteamiento general y aceptado de los datos que se proporcionan.

En la segunda unidad se presentan ejemplos de investigaciones realizadas y que tienen relación con los problemas apuntados en la unidad precedente, tiene la pretensión de servir de ejemplos o modelos a partir de los cuales se desarrolle el trabajo de indagación.

La tercera unidad plantea escenarios probables de desarrollo a nivel general, se busca proporcionar elementos del contexto nacional donde tengan cabida las aportaciones individuales de los participantes de este curso.

Reiteramos que los documentos deben ser considerados como otras "voces" dentro de las discusiones por lo cual su estudio exhaustivo resultará vano si no se tiene una tarea concreta a desarrollar.

PRIMERA UNIDAD

LA PROBLEMÁTICA NACIONAL.

PRESENTACIÓN.

Cuatro son las lecturas que constituyen esta unidad, todas ellas desencantadoras para quienes nos dedicamos al trabajo educativo, muestran datos nacionales del comportamiento de la educación básica a través de los problemas más recurrentes en ella. Los datos que se muestran, en efecto, son por sí solos una crítica de la manera en la cual se ha desarrollado la educación básica en los últimos años, sus análisis, no obstante, están encaminados globalmente a buscar el alcance de también de criterios de calidad generales, lo cual nos puede poner en una postura de "bueno, eso es lo general, en mi caso no ocurre". No importando el nivel de involucramiento de cada uno de nosotros, lo cierto es que de manera conjunta conocemos esos problemas, los hemos visto y vivido, el panorama no se modifica si lo negamos, al contrario estas lecturas nos sirven como voz de alarma para iniciar la reflexión y desde nuestro lugar buscarle salidas.

1. PRIMERA UNIDAD.

LA PROBLEMÁTICA NACIONAL.

Lectura No. 1

Schmelkes, S. "La calidad parte del reconocimiento de que hay problemas". En Schmelkes, S. Desarrollo Social y Educación, OEA. SEP. DAE. SEIT. DGTA. México, 1992. pp.22-28.

Esta lectura forma parte de un texto -con múltiples contribuciones- que relaciona la educación con la calidad; en este caso concreto la autora problematiza alrededor de los problemas educativos. Después de realizar una clasificación de los diversos tipos de problemas y de consecuencias que ellos tienen sobre los parámetros de la calidad, realiza una propuesta para estudiarlos y resolverlos.

En un segundo capítulo, incorpora las determinantes contextuales, de las que destaca la demanda específica de cada escuela y la interacción que debiera tener con la comunidad circundante. Finalmente, establece que en lugar de reconocer a la calidad como un producto o como una meta, debería concebirse como un proceso cuya estabilidad es relativa a los sujetos y ámbitos involucrados en él.

CAPITULO II

LA CALIDAD PARTE DEL RECONOCIMIENTO DE QUE HAY PROBLEMAS

2.1. Introducción

No puede iniciarse un movimiento hacia la calidad si no se reconoce que existen problemas. Todo impulso por mejorar la calidad de un producto o de un servicio comienza por este paso. La complacencia es el peor enemigo de la calidad.

Sin embargo, reconocer que existen problemas no es suficiente. Es necesario tomar la decisión de que ha llegado el momento de hacer algo al respecto. Una vez que se ha tomado esta decisión, se siguen un conjunto de pasos. Si la decisión es de una persona o de un grupo de personas, es necesario que convengan a los demás. Ningún proceso de mejoramiento real de la calidad puede darse sin la participación activa y convencida de todos los que laboran en la organización en cuestión.

En conjunto, hay que decidir emprender algo para resolver el problema. Esta es una decisión más precisa que la anterior. La anterior es vaga, manifiesta una inconformidad. Esta implica que ya se tiene una solución, al menos hipotética, para enfrentar algún problema.

Pero nuevamente aquí, la decisión es insuficiente. Es necesario que exista un compromiso con lo que se emprende. Y nuevamente, el compromiso debe ser de todos.

Lo anterior se dice fácil, y sin embargo es quizás uno de los pasos más difíciles de lograr en un proceso de mejoramiento de la calidad. Ello es así porque el compromiso implica lo que los teóricos de la calidad han llamado un cambio cultural. En otras palabras, se trata de fortalecer valores compartidos, de vivirlos día con día, y de renovarlos grupalmente.

Estos valores, en el fondo, parten de una convicción básica: vale la pena hacer las cosas lo mejor que se puede, y cada vez mejor. Hacer las cosas bien humaniza a las personas, que le encuentran sentido a su quehacer.

Hacer las cosas cada vez mejor supone constancia. Uno de los enemigos principales de los movimientos de la calidad total es precisamente la falta de constancia. Este es un valor necesario y a la vez difícil de lograr. Ello fundamentalmente se debe a que los movimientos de mejoramiento de la calidad son procesos de largo plazo. Sus resultados se ven en años, no en meses. Pero también se debe al hecho de que el proceso de mejoramiento de la calidad es por definición permanente: lento y gradual, pero permanente.

Ahora bien, cuando se trata de una organización, nadie puede emprender un compromiso de esta naturaleza en forma aislada. Es necesario que el trabajo sea de todos; que el objetivo central no sea el beneficio personal sino el mejoramiento de la organización para que pueda cumplir mejor con su objetivo hacia afuera. Ello

significa, en muchas ocasiones, un cambio radical de nuestra forma de relacionarnos.

Por último, un compromiso de esta naturaleza requiere un liderazgo. Es necesario que el director de la escuela aprenda a ejercer este liderazgo --que es un liderazgo de apoyo y solidaridad--, y también que los maestros aprendan a aceptarlo y a enriquecerlo.

2.2. Los problemas se resuelven de raíz.

En un movimiento hacia la calidad, no se trata de acomodar lo que está mal. Se trata de resolver los problemas atacando sus causas. En otras palabras, se trata de eliminar todo aquello que provoca la existencia del problema.

Muchas veces confundimos los síntomas de los problemas con sus causas. Generalmente, la primera respuesta a un problema no es la causa fundamental. Así, tendemos a explicar los problemas de absentismo y falta de aprendizaje en la escuela como un problema de falta de interés y de apoyo de los padres de familia. Sin embargo, pocas veces nos ponemos a pensar en lo que nosotros hemos hecho por acercarnos a ellos para conocer sus problemas y pedirles apoyo. El rezago escolar es para muchos de nosotros resultado de que los niños no aprenden, no ponen de su parte, son débiles mentales. No recapacitamos en el hecho de que nosotros como maestros hacemos poco por entender los problemas que tienen estos alumnos y por atenderlos en forma personal para evitar que se rezaguen.

Un movimiento hacia la calidad comienza con los problemas que están más cerca de nosotros. Es conveniente clasificar los problemas entre los que son de la propia responsabilidad y los que son de la responsabilidad de otros, y dar prioridad a los problemas propios.

2.3. Los problemas de una escuela.

Cada escuela es única. La escuela típica no existe. La escuela la definen quienes en ella trabajan, los alumnos a los que sirve, la comunidad en la que está inserta, y las interacciones entre todos ellos. Por eso es muy difícil hablar de los problemas que afectan la calidad en las escuelas en términos generales.

No obstante, hay algunos problemas que atentan contra la calidad de los aprendizajes y que están presentes en muchas de las escuelas que hemos conocido. Aquí las vamos a mencionar, no para decir que en la escuela en la que usted, lector, trabaja, seguramente estarán también presentes. Pero sí con la intención de despertar inquietudes acerca del tipo de problemas que pueden afectar la calidad.

1. El problema de la no inscripción. Este problema está a la base de la calidad educativa, porque si la escuela no es capaz de atraer a su demanda potencial, no hay condiciones siquiera para que tenga lugar un proceso educativo escolar. Sin embargo, no todas las escuelas se preguntan por el grado en el que están logrando

la cobertura de la comunidad a la que supuestamente sirven. Y menos aún son las que intentan conocer las causas de esa no inscripción.

2. El problema de la deserción. En los países de América Latina, la deserción es un problema grave. Un porcentaje importante de alumnos abandona las aulas antes de terminar la escuela primaria. Muchos de estos alumnos desertan cuando ya están en la edad de trabajar. En la mayor parte de los casos, esta edad, que debería corresponder a los últimos grados de primaria, se cumple estando en grados inferiores, pues los niños que desertan generalmente ya han reprobado. Al igual que la no inscripción, la deserción significa ausencia de contacto con el proceso de enseñanza. La presencia de este problema significa la ausencia de condiciones siquiera para hablar de calidad.

3. El problema de la reprobación. Ya mencionábamos el hecho de que la reprobación es, en muchos casos, causa de la deserción. Pero también es necesario advertir que la reprobación es una consecuencia de un problema más de fondo. La reprobación es consecuencia del rezago escolar progresivo que un alumno va experimentando a lo largo de todo el año escolar. Por eso, la pregunta sobre la reprobación debe convertirse en una pregunta sobre el rezago escolar, al interior del aula, y sobre sus causas cotidianas.

4. El problema del no aprendizaje. El problema del no aprendizaje es la manifestación más tangible de la falta de calidad educativa. Está presente de manera endémica en nuestros sistemas educativos, al grado de que, según lo demuestran múltiples estudios recientes, muchos de nuestros egresados de primaria no alcanzan siquiera el nivel de alfabetismo funcional, mucho menos la capacidad de plantear y solucionar problemas, de comprender el funcionamiento de la sociedad, de entender algunos fenómenos naturales. En la raíz de los fenómenos del no aprendizaje se encuentran en muchos casos las características del contexto en el que trabajamos. En situaciones de pobreza, con situaciones de nutrición y salud precarias, a veces es difícil mantener un esfuerzo consistente por el logro de los objetivos de aprendizaje. No obstante, y sin dejar de reconocer que estamos hablando de un problema real, también se viene demostrando cada vez con mayor claridad que buena parte de sus causas se encuentran en los procesos de enseñanza que tienen lugar al interior del aula. Se ha demostrado, por ejemplo, que en situaciones contextuales similares en cuanto a pobreza, un buen maestro es capaz de lograr excelentes resultados de aprendizaje, mientras que un mal maestro no logra que sus alumnos aprendan. Así, el problema del no aprendizaje se convierte en un problema de enseñanza deficiente o inadecuada.

5. El problema de la equidad. El cometido de toda escuela de nivel básico es lograr los objetivos de aprendizaje con todos los alumnos. Sin embargo, sabemos que pocas escuelas logran esto. Y en algunas, la cantidad de alumnos que permanecen por debajo de los niveles satisfactorios de aprendizaje es excesiva. El hecho de que haya muchos alumnos que no logran los objetivos de aprendizaje, o que la diferencia cualitativa entre los que sí lo logran y los que no lo hacen sea muy grande, denota la existencia de un problema de conducción del proceso de enseñanza que se traduce en privilegiar a los alumnos capaces de atender y seguir.

el ritmo del maestro, y en ignorar o desatender a aquellos que muestran dificultades para hacerlo. Desde la perspectiva de la filosofía de la calidad, estas diferencias son inadmisibles. Atacar la desviación (la diferencia), desde este planteamiento, es más importante que mejorar el promedio (que como todos sabemos, muchas veces esconde enormes diferencias).

6. El ambiente en el que ocurre el aprendizaje. Para que ocurra sin muchos tropiezos un proceso de aprendizaje real, es necesario contar con un ambiente que lo propicie. El ruido excesivo, la falta de iluminación o ventilación, la forma en la que están acomodadas las bancas, la falta de limpieza, son todos ellos obstáculos al aprendizaje. Gran parte de estos problemas tienen soluciones mucho más sencillas que las enumeradas arriba.

7. La falta de disciplina. Es muy común que los maestros señalen como uno de los problemas fundamentales a los que se enfrenta, la falta de disciplina de sus alumnos. Es conveniente señalar que en general hay falta de disciplina en un grupo de alumnos cuando ocurre una de dos cosas, o la combinación de ambas: (a) cuando la escuela como organización no tiene disciplina -- cuando no hay reglamentos, o cuando habiéndolos, éstos no se cumplen; cuando el funcionamiento escolar es errático; cuando las sanciones se aplican en forma subjetiva o arbitraria --. Y (b) cuando no está ocurriendo un proceso de aprendizaje. Los niños en general son felices cuando aprenden. Su curiosidad y su capacidad de asombro es enorme. Se aburren cuando no están aprendiendo. Y cuando se aburren, se indisciplinan. Ambas causas apuntan a la presencia de otros problemas que deben ser analizados y solucionados para resolver de raíz el problema de la falta de disciplina.

8. El tiempo real de enseñanza. Algunos de los problemas anteriores se generan por el solo hecho de que el tiempo destinado a la enseñanza efectiva no es ni el que se requiere para que el aprendizaje tenga lugar, ni siquiera el que oficialmente está estipulado. Las ausencias de los maestros o sus llegadas tarde, el tiempo destinado por ellos mismos a otras actividades dentro de la escuela, el uso del tiempo del salón de clases para imponer disciplina, limpiar el salón, corregir tareas, etc., reducen este tiempo notablemente. El tiempo dedicado a la enseñanza es el espacio destinado al aprendizaje. Si este se encuentra notablemente reducido, es de esperarse que también el aprendizaje se vea reducido. Cuando el tiempo de enseñanza limitado se convierte en rutina, en ocasiones es difícil incluso percibir este como problema, y por tanto imposible imaginar soluciones.

9. Los recursos para la enseñanza. Muchas de las escuelas en las que aprenden nuestros alumnos tienen recursos limitados. En algunos países, el aula amueblada y el pizarrón son los únicos recursos de los que se dispone. Otras escuelas de algunas regiones dentro de los países ni siquiera cuentan con eso. Otras son más afortunadas y cuentan con libros de texto para todos los alumnos. En otras aún más privilegiadas, se dispone de bibliotecas de aula y de apoyos didácticos adicionales. Los recursos para la enseñanza son esenciales para propiciar estrategias diferentes de aprendizaje, que agilizan el proceso, lo vuelven atractivo y despiertan la participación y la creatividad de los alumnos. Desde esta perspectiva, la falta de recursos es un problema. Si bien el ideal es que todas las

escuelas sean dotadas de material didáctico pertinente por parte de la estructura central del sistema, es necesario reconocer que estos recursos pueden generarse en la propia comunidad en la que se trabaja, con la participación de maestros, alumnos y padres de familia. La ausencia de diversificación de las estrategias de aprendizaje, debida al uso poco diversificado de recursos para el mismo, es un problema que amerita ser analizado en la realidad específica.

10. **Las relaciones con la comunidad.** Es prácticamente considerado natural en nuestras escuelas que éstas se aislen de la comunidad en la que trabajan. Las reuniones con los padres de familia se reducen al mínimo estipulado por los reglamentos. Se solicita la participación de los mismos cuando se requiere algún apoyo material o financiero, pero rara vez para solicitar su apoyo en los procesos de aprendizaje de sus hijos. El personal en general conoce poco los problemas de la comunidad en la que labora, y menos aún los problemas específicos de las familias de sus alumnos. Tendemos mucho a echarle la culpa a los maestros de los problemas de aprendizaje de sus hijos, pero pocas veces hacemos el intento de acercarnos a ellos para entender mejor esos problemas y para solicitar su colaboración. Y sin embargo, las experiencias de las escuelas que se proponen interactuar de manera más cercana con la comunidad y con los padres de familia muestran que cuando esto ocurre, los alumnos aprenden mucho más, y los beneficiarios resultan más satisfechos. Por esa razón, este es un aspecto que amerita ser analizado en la realidad específica.

11. **Las relaciones entre el personal de la escuela.** Cuando el personal de una escuela labora en equipo, se apoya mutuamente, planea y evalúa en forma compartida, la calidad de sus resultados es notoriamente superior a la de escuelas en condiciones similares. Por el contrario, cuando cada maestro limita su responsabilidad al cumplimiento de los objetivos específicamente encomendados, es decir, a la enseñanza del grupo a su cargo, se pierde este potencial de dinamismo que permite visualizar los problemas desde ángulos diversos y plantear e intentar colectivamente solucionarlos. Peor aún, cuando existe competencia y rivalidad entre los docentes, quienes sufren son los alumnos, porque aprenden menos. El análisis de la forma como se interrelaciona el equipo escolar, y el entendimiento de las causas de estos fenómenos, es un aspecto que amerita ser analizado a fondo. El equipo de docentes, junto con el director, son el dinamismo de un proyecto de calidad. Si no hay equipo, no hay movimiento hacia la calidad posible.

Los anteriores son algunos de los problemas que se encuentran comúnmente en las escuelas de nuestros países. Ni todos ellos están presentes en todas las escuelas, ni son los únicos problemas que aquejan a los establecimientos escolares. Corresponde a cada escuela identificar sus propios problemas, y, en cada caso, analizar sus causas. Un movimiento hacia la calidad comienza cuando se prioriza un problema, se identifican sus causas, y se moviliza el equipo para atacar estas causas de raíz.

2.2. Para solucionar un problema se requiere información.

En un movimiento hacia la calidad, no se puede trabajar a partir de intuiciones. Si bien estas intuiciones --de que algo está mal, de que hay un problema-- pueden

representar un punto de partida legítimo, es necesario contar con la solidez de la información si realmente queremos resolver los problemas a fondo.

En general, la información que genera la escuela es para el uso de las autoridades del sistema educativo. Rara vez es la escuela la que procesa la información que entrega al inspector o que envía a la oficina zonal o distrital. Inclusive, podemos decir que esta información, generada por la escuela, tampoco es utilizada por el inspector, sino que transita hacia las oficinas centrales del sistema educativo, donde es utilizada para hacer las grandes concentraciones estadísticas acerca del avance de los sistemas educativos nacionales.

La información que la escuela entrega a los niveles de autoridad superiores puede servir para conocer mejor los problemas de la escuela. Pero definitivamente no es suficiente. La escuela, para su propio consumo, necesita generar además información de carácter más cualitativo. Debe saber cómo se encuentran los niveles de aprendizaje entre sus alumnos, y cómo evolucionarían. Es importante conocer las causas de la no inscripción y del ausentismo escolar. Si bien interesa conocer la magnitud de la deserción, lo más importante es conversar con las familias de quienes desertan y conocer las causas. A la escuela le interesa conocer a sus maestros y conocer los problemas que le impiden destinar el tiempo necesario a la enseñanza. También, la escuela debe contar con información acerca de la forma como los maestros planean sus clases, de la forma como las imparten, del grado en el que hacen participar a sus alumnos, de los intentos por brindar atención especial a los alumnos que los necesiten. Esta es la información que requiere la escuela y que sólo ella podrá procesar para solucionar los problemas que la propia información arroje.

Cuando se identifica la presencia de un problema, hay que conseguir información sobre el mismo para cuantificarlo y dimensionarlo. Pero también hay que obtener elementos de la realidad para comprenderlo, es decir para conocer sus causas, y para conocer el nivel de importancia de cada una de sus causas. Cuando el equipo de la escuela logra definir que algunas de estas causas pueden ser atacadas de raíz, y decide emprender una acción en ese sentido requerirá información para ver si en efecto lo está logrando. Y una vez logrado es necesario que mantenga constancia en la información sobre este aspecto de manera que sea capaz de evitar recurrir en las causas que han sido identificadas previamente y que han logrado ser combatidas. Esto significa que directores y maestros deben llegar a acuerdos acerca de cómo monitorear su desempeño, y deben desarrollar sus propios indicadores de la calidad de la educación en su escuela. Recordemos que mejoramos los procedimientos prioritariamente para mejorar el aprendizaje efectivo de todos los alumnos. Este debe convertirse en el indicador más importante de la eficacia de las medidas emprendidas.

El proceso anterior es lo que permitirá continuar con el ciclo de la calidad. Esto es así porque una vez que se ha resuelto un problema, se han alcanzado estándares nuevos de funcionamiento y operación. Pero estos estándares se alcanzan sólo para romperse nuevamente, estableciendo las medidas que permitan volverlos a elevar.

RESUMIENDO LAS IDEAS FUNDAMENTALES DE ESTE CAPITULO

El principio de un movimiento hacia la calidad es el reconocimiento de que hay problemas.

La calidad implica resolver los problemas de raíz. Por eso, hay que encontrar sus causas y combatirlos.

Combatir los problemas detectados es tarea de todos. Implica vivir valores nuevos de trabajo en equipo, de aceptación del liderazgo, de constancia y congruencia. Implica, en pocas palabras, una nueva cultura en la organización escolar.

Hay problemas que son comunes a muchas escuelas. La no inscripción, la deserción, la reprobación, el no aprendizaje, la falta de equidad. En otro orden encontramos el deficiente ambiente de aprendizaje, la falta de disciplina, la escasez del tiempo destinado a la enseñanza, la poca relación entre la escuela y la comunidad, y la falta de fortaleza en las relaciones entre las personas que laboran en la escuela.

Cada escuela debe analizar sus problemas y sus causas. Para ello, requiere información. La escuela ha concebirse a sí misma tanto como generadora de información como, y principalmente, como usuaria de la misma.

Una vez resuelto un problema, se logran fijar estándares de calidad en el funcionamiento de la escuela mayores que los anteriores. Es importante cuidar que se mantengan. Pero más importante aún es proponerse elevarlos aún más.

CAPITULO III LA CALIDAD EN EL PLANTEL Y EN SU CONTEXTO

El enfoque dominante de la planeación educativa, cuando ésta se lleva a cabo desde una estructura central, y cuando desde ahí se propone la solución de los problemas de la educación, es la de aplicar estrategias uniformes de desarrollo educativo, que ofrezcan un servicio escolar estandarizado. Si bien planificar a nivel central es importante y necesario, al hacer lo anterior se cometen dos errores:

(1). Por una parte, se supone que todas las escuelas del ámbito de acción del planificador son similares, y que todas ellas se parecen a una escuela urbana, de organización completa, con un maestro por grado, con un director de oficio, y con recursos suficientes para desarrollar el proceso de enseñanza aprendizaje.

Esto no es así. La realidad de las escuelas en nuestros países es sumamente heterogénea. La escuela típica no existe. Las escuelas unitarias abundan en los medios rurales de todos los países de América Latina. Más aún, muchas de ellas son incompletas. En general, las escuelas en los medios rurales y urbano-marginales presentan algún nivel de realidad multigrado. Estas escuelas no cuentan con un director de oficio, sino que la persona que funge como director tiene un grupo a su cargo, y no dispone de tiempo adicional para atender a las funciones de gestión del plantel. Los maestros en las escuelas pobres son, en general, menos estables que en las escuelas de zonas más privilegiadas. A la vez, estos maestros tienden a vivir fuera de la comunidad en la que trabajan. Por otra parte, las escuelas se encuentran desigualmente dotadas de recursos, tanto físicos como didácticos. Como es evidente, las políticas uniformes tienen resultados diferentes en estos diferentes tipos de escuelas.

(2). Por otra parte, desde la planificación central se supone que la demanda educativa --el interés y el deseo por que los hijos asistan-- está dada, y está dada de manera idéntica en todas las escuelas. Basta con asegurar la oferta --con poner la escuela, proporcionar las aulas, asignar a los maestros-- para que los niños asistan. Desgraciadamente, este supuesto, en nuestros países, también es falso. Muchas de nuestras escuelas operan en regiones en las que los padres requieren del trabajo de sus hijos durante varios días del año. En muchos de los contextos donde funcionan nuestras escuelas, hay problemas graves de nutrición y de salud que provocan el ausentismo de muchos alumnos. Los padres no significan un apoyo igual en el aprendizaje de sus hijos en una región en la que ellos mismos han sido escolarizados que en otra en la que son analfabetas. Por tanto, una misma política educativa, uniforme para todas las escuelas del país, no puede esperar resultados también uniformes en realidades tan distintas.

Para agravar lo anterior, lo que sucede en general en nuestros países es que las condiciones de la escuela tienden a ser más empobrecidas y deficientes justamente en aquellos lugares en los que la demanda se encuentra ante situaciones de vida más difíciles. De esta forma, las condiciones de la oferta se conjugan

con las condiciones de la demanda para explicar por qué políticas educativas uniformas no producen resultados uniformes.

De ahí la importancia de que el movimiento hacia la calidad de la educación tenga su pivote en el propio plantel escolar. Es solamente desde el plantel que se pueden conocer estas interrelaciones que ocurren entre la escuela y los alumnos, entre la escuela y la comunidad, de forma tal que sea posible atender las causas que están impidiendo lograr los resultados esperados de las políticas de desarrollo educativo. Estas políticas deben ser diversificadas. Deben poder ser adaptadas al contexto local. Deben ser flexibles y deben abrir espacios para una activa participación de los actores de la calidad educativa, que son los maestros mismos. A nivel del plantel escolar, debe existir un margen de maniobra suficiente para gestionar, desde ahí, el mejoramiento de la calidad. Es desde el plantel que se puede dar la relación con la comunidad. Es desde ahí que se puede pretender satisfacer sus necesidades.

Las diferencias entre las escuelas que producen aprendizajes de calidad y aquellas que no lo hacen no se explican por la presencia o ausencia de un sólo factor, ni siquiera por la presencia o ausencia de un conjunto de ellos, sino por la interacción entre los factores que tienen que ver con la calidad de los aprendizajes. Los responsables de que se genere un tipo de interacción u otro entre estos factores son las personas: el director y los maestros, en sus relaciones con los alumnos y con la comunidad. Por eso, el personal de la escuela, el director y sus maestros, deben estar en el centro de todo dispositivo por mejorar la calidad de la educación. Es sólo así como puede surgir la posibilidad de una educación básica de calidad para todos.

Pero así como el planificador se equivoca cuando piensa que la demanda por la educación está dada, y que basta con asegurar la oferta educativa para que los niños vayan a la escuela, así nosotros nos equivocamos, a nivel del plantel escolar, cuando pensamos que es suficiente con que la escuela abra sus puertas y funcione normalmente. Es necesario que el personal de la escuela esté activa y continuamente atento a los problemas y a los requerimientos de la demanda.

Lo que acabamos de decir se refiere no solamente a lo que tiene que ver con aquello que nos permite entender las razones familiares y comunitarias del por qué el alumno se ausenta, llega tarde, deserta, no aprende. Tiene que ver también con lo que enseñamos en la escuela. El currículum oficial también supone que su relevancia es uniforme, que toda la población del país estará igualmente motivada por lograr los objetivos de aprendizaje que ahí se plasman. Esto no siempre es así. Todos hemos escuchado historias de cómo los padres se resisten a que se enseñen determinados contenidos del currículum, o que se enseñen de determinada manera. Es necesario acercarnos a los padres, y comprender las razones. De la misma manera, los padres de familia pueden tener ciertas expectativas sobre la educación de sus hijos que no se encuentren contempladas en el currículum oficial, o al menos en la forma en que estamos acostumbrados a enseñarlo. Un ejemplo de esto es la formación valoral. Los padres en general quieren que a sus hijos se les forme valoralmente. La escuela, tradicionalmente, ha hecho muy poco en este sentido.

Estar atentos a las necesidades de nuestros beneficiarios significa conocer y comprender estas expectativas, con el fin de poder satisfacerlas.

De esta forma, el primer reto de la búsqueda de calidad, desde el plantel y respecto al contexto específico en el que está ubicado, es el de lograr adaptar la escuela a las condiciones de vida reales de las familias, a fin de hacerla cultural y económicamente más accesible y más atractiva. Pero no es posible quedarnos ahí. Por tanto, el segundo reto de la búsqueda de la calidad en este sentido es hacer del contexto --de la comunidad y de los padres de familia-- un interlocutor más claramente exigente de los derechos que le corresponden respecto a la educación de sus hijos, pero a la vez cada vez más comprometido, corresponsablemente, con esta búsqueda de la calidad.

RESUMIENDO LAS IDEAS FUNDAMENTALES DE ESTE CAPITULO

La calidad depende de las personas que laboran en la escuela, porque son ellas las que pueden adaptar las medidas de política uniformes a los contextos específicos. A la vez, porque son ellas las que son capaces de diseñar estrategias y soluciones para lograr calidad con las condiciones específicas de la demanda y con los recursos de los que disponen para hacerlo.

La calidad educativa significa estar atentos a los problemas de la demanda, de la demanda específica de la escuela en la que se trabaja. Ello significa, primeramente, conocer y comprender sus exigencias y necesidades. Y en segundo lugar, implica establecer con los beneficiarios inmediatos un diálogo fecundo y permanente que los haga a la vez más exigentes y más corresponsables de la búsqueda de calidad de los aprendizajes de sus hijos.

El salto cualitativo en educación se dará cuando el personal de cada establecimiento escolar, de cada plantel, sea capaz de interactuar adecuadamente con su comunidad.

CAPITULO IV LA CALIDAD ESTA EN EL PROCESO

4.1. El mejoramiento de la calidad es un proceso que nunca termina.

Ya decíamos que la calidad es un concepto relativo y dinámico. No se puede definir en términos absolutos. Y siempre es posible pretender más calidad.

Un movimiento de búsqueda de la calidad es, por esta razón, un proceso que, una vez iniciado, nunca termina. No hay tal cosa como "niveles aceptables" de calidad. Siempre tenemos que estar insatisfechos con los niveles de calidad alcanzados, porque siempre será posible mejorarlos. El mejoramiento alcanza nuevas alturas con cada problema que se resuelve.

Es una realidad constatada (en administración la llaman la Ley de Parkinson) que una organización, una vez que construye su estructura, inicia su declinación. Algunos le llaman a esta ley "entropía", que es el término que denota la tendencia a la muerte de todo organismo. Siendo así, debe existir un esfuerzo continuo de mejoramiento inclusive para mantener a la organización en el nivel en el que se encontraba. El esfuerzo debe ser redoblado si lo que se pretende es superar ese nivel.

Esta es la razón por la que la falta de constancia en el propósito de mejorar la calidad es lo que los teóricos de la calidad total llaman la "enfermedad paralizante". La constancia es necesaria tanto porque se trata de un proceso gradual y lento, cuyos resultados son visibles en el largo plazo, como por el hecho de que, una vez logrados mayores estándares de calidad, debemos buscar los problemas que nos impiden alcanzar estándares aún superiores. Es una obviedad, pero conviene decirlo: no hay ningún progreso cuando se sigue haciendo lo mismo todo el tiempo. Los japoneses llevan esto al extremo, señalando que no debe pasar un día sin que se haya hecho alguna mejora en algún lugar de la organización.

La constancia es tan importante que no tiene sentido iniciar un proceso de búsqueda de calidad si una proporción importante del personal que trabaja en una escuela no tiene intenciones de permanecer en ella durante más de uno o dos años. Puesto que el liderazgo es central en todo proceso de mejoramiento de la calidad total, esta exigencia es doblemente fuerte para el director de la escuela. Si el director no está dispuesto a permanecer como tal en una escuela durante al menos dos años, mejor aún tres, no tiene sentido que inicie un proceso de mejoramiento de la calidad. Como contraparte, si es así, y decide hacerlo, dejará en la escuela un proceso en marcha que difícilmente podrá revertirse.

4.2. La calidad está en el proceso.

La calidad es un proceso constante y permanente porque es total, y como tal

está presente en todas las partes del proceso educativo. El objetivo de todo movimiento por el mejoramiento de la calidad es mejorar los resultados de aprendizaje de todos los niños. Pero ese es el resultado esperado. Es el proceso lo que produce esos resultados. Y un movimiento hacia la calidad lo que busca mejorar es el proceso que produce los resultados.

Una organización --una escuela, por ejemplo-- no es un edificio. Tampoco es un organigrama. No es un ente estático. Es, justamente, un proceso. En toda organización, todas las actividades están estrechamente vinculadas entre sí. Cuando algo sale mal en una área, repercute en toda la organización.

Una organización es un proceso porque está constituida fundamentalmente por relaciones. De estas relaciones, dos son las más importantes: las relaciones con los beneficiarios (alumnos y padres, fundamentalmente) y las relaciones entre quienes en ella trabajan. Mejorar la calidad significa mejorar las relaciones.

Puesto que la organización es un proceso, y el proceso está constituido fundamentalmente por relaciones, la mayor parte de las causas de la baja calidad están en el sistema, no en las personas. Es el sistema el que favorece un determinado tipo de relaciones, y las personas, independientemente de sus virtudes o defectos trabajan bajo esas reglas del juego. Si queremos cambiar la forma como trabajar las personas, es necesario cambiar el sistema, y eso significa cambiar las relaciones. La filosofía de la calidad se contraponen de frente a la práctica, tan común, de sólo fijarse en los resultados. La filosofía de la calidad se fija en los procesos.

Es cierto que hay problemas personales que repercuten sobre la calidad. Si un maestro falta o llega tarde, por ejemplo, estamos hablando de un problema ubicado en la persona. De la misma manera, si un maestro asiste, pero no enseña, o enseña durante un tiempo muy limitado, estamos hablando de un problema personal. Si un maestro impone disciplina golpeando a sus alumnos, o burlándose públicamente de ellos, estamos ante un problema personal. Si un maestro no es capaz como maestro, no sabe enseñar, nos enfrentamos ante un problema personal. Estos problemas personales se resuelven de dos maneras: con disciplina y con formación. Y es evidente que es necesario resolverlos.

Pero más allá de la falta de cumplimiento del mínimo establecido, los demás problemas que afectan la calidad son, en general, problemas del sistema. Por esa razón, y más allá de los problemas personales que acabamos de mencionar, no se puede culpar a un maestro aislado de la falta de calidad de una escuela, ni siquiera de la falta de calidad del grupo a su cargo. Y tampoco podemos exigir que un maestro, aislado, resuelva los problemas que afectan la calidad ni de su escuela ni de su grupo. Para ello, hay que transformar el sistema, hay que cambiar las relaciones.

Puesto que la calidad es un proceso, la calidad tampoco puede asegurarse con inspección. La inspección podrá constatar que la calidad está mal, y podrá incluso decir qué tan mal está. Pero decirlo no resuelve los problemas, porque el proceso seguirá igual. La calidad hay que introducirla en el proceso. Tenemos que mejorar el proceso para esperar resultados mejorados. Para lograrlo, es necesario entender estos procesos, así como los cambios que pueden sufrir y las variaciones que pueden propiciar.

Uno de los procesos más importantes es el proceso de diseño. La calidad comienza desde el diseño mismo del proceso educativo. Esto significa que, desde que definimos qué aprendizajes queremos lograr y cómo los queremos lograr, desde que definimos al tipo de egresado que queremos, así como los aprendizajes que queremos que obtenga todo alumno que termina cada grado, el grupo de alumnos en su conjunto, estamos introduciendo calidad. Ya hemos hablado de la necesidad de tomar en cuenta las necesidades de los beneficiarios en esta etapa de diseño. Ello le introduce calidad al diseño.

Otro de los procesos esenciales es el de enseñanza. Nuevamente, el proceso de enseñanza es, en el fondo, un proceso de relaciones: maestro-alumno, alumno-alumno, alumno consigo mismo. En la medida en que logremos mejorar estas relaciones, que logremos elaborar estrategias de enseñanza que propicien el aprendizaje a través de las mismas, estaremos incorporando calidad al proceso.

Y el tercer proceso central es el de la relación escuela-comunidad y maestro-padres de familia. En la medida en que estas relaciones se fortalezcan y podamos lograr una mayor participación de comunidad y padres de familia en el proceso educativo mismo, y no solamente en los aspectos materiales de la escuela, estaremos mejorando la calidad.

Para que los procesos se mejoren, se requiere el cumplimiento de una función estimulante y de apoyo por parte del director de la escuela. Cuidar los procesos, mejorarlos, significa, entre otras cosas, orientar los esfuerzos a las personas, estimularlas y apoyarlas, retroalimentarlas en forma continua, propiciar el trabajo en equipo, atender a los detalles, ser flexible y adaptable.

Una de las grandes ventajas de esta filosofía de la calidad, orientada a los procesos, y por tanto a las relaciones y a las personas, es que no requiere de mayores recursos o de mejor tecnología. Requiere, en cambio, como ya mencionamos, una transformación de las actitudes de las personas de quienes depende la calidad.

RESUMIENDO LAS IDEAS FUNDAMENTALES DE ESTE CAPITULO:

La calidad es un concepto relativo y dinámico. Por eso, un proceso de mejoramiento de la calidad no termina nunca, porque siempre es posible esforzarse por lograr niveles mejores de calidad.

La constancia en el propósito de mejorar la calidad es un elemento sin el cual no es posible hablar de un movimiento hacia la calidad.

El objetivo del mejoramiento de la calidad en una escuela es mejorar los aprendizajes reales de todos los alumnos, en función de las necesidades del beneficiario.

Para lograr mejores resultados -- mayores niveles de aprendizaje efectivo en todos los alumnos -- es necesario mejorar los procesos.

Los procesos son fundamentalmente relaciones. Las tres relaciones más importantes en una escuela son: la relación entre las personas en el proceso de diseño del objetivo; la relación en el aula (maestro-alumno, alumno-alumno, alumno consigo mismo), y la relación con la comunidad.

Mejorar la calidad al proceso significa orientar los esfuerzos hacia las personas.

Lectura No. 2

Guevara, N. G. (Comp.) La Catástrofe Silenciosa. México, F.C.E. 1992. pp. 14-77.

El título de este texto anticipa su contenido, las páginas seleccionadas de este estudio -compilado por quién fue Subsecretario de Educación Básica- muestran, en una primera parte, 16 problemas que a su juicio son los más importantes y que cuestionan en gran medida las funciones adjudicadas a la educación; asimismo, plantean 5 desafíos que enfrenta la educación para recuperarse.

Más tarde, se presenta un panorama general de la problemática, que inicia al principio de los 80's, atraviesa -con base en aspectos cualitativos y cuantitativos- todos los niveles de educación formal y concluye con las posibles causas que mantienen este estado de cosas.

Aunque el foco de interés del curso está en la educación básica, hemos considerado que en esta unidad se cuente con una visión general de la educación, pues muchos de sus problemas o bien son reflejo de otros niveles o van a repercutir en ellos.

Guevara. N. Gilberto. (compilador).

La catástrofe silenciosa. México:

F.C.E. 1992 p. 14-77.

I. EL ESTADO DE LA EDUCACIÓN

HÉCTOR AGUILAR CAMÍN, GILBERTO GUEVARA NIEBLA, PABLO LATAPI,
ROLANDO CORDERA CAMPOS

2. INEFICIENCIA ESCOLAR Y SOCIAL

El sistema educativo público tiene una pobre eficiencia interna. Los índices de eficiencia terminal son bajos y su tendencia es decreciente. Cuarenta y cinco de cada 100 niños que ingresan a la educación primaria básica no terminan su ciclo. Treinta de cada 100 no acaban los estudios secundarios. Cuarenta y nueve de cada 100 ingresan pero no terminan sus estudios superiores. La baja eficiencia de la escuela primaria ha dado lugar a un rezago acumulado de 25 000 000 de adultos sin estudios primarios.

La ineficiencia escolar es preocupante en sí misma, pero lo es más porque esconde una ineficiencia social. La expansión educativa de las últimas décadas ha permitido el acceso a la educación formal a grupos sociales excluidos hasta entonces de ese derecho. No obstante, se ha reproducido dentro del sistema un mecanismo de discriminación social: los servicios educativos que se ofrecen a los grupos más pobres de la sociedad son los de peor calidad y los niños provenientes de esos grupos registran los mayores índices de fracaso escolar. Adicionalmente, el proceso educativo y la relación maestro-alumno se ajustan a una cultura escolar promedio propia de clases medias y altas, en demérito de los grupos menos favorecidos.

3. DESARTICULACIÓN EDUCATIVA

La organización del sistema educativo tiene graves problemas. Existe una desvinculación vertical y horizontal entre niveles y modalidades educativas. Entre primaria y secundaria hay un abismo de planes de estudio y prácticas pedagógicas, y lo hay entre la enseñanza media y los estudios superiores. Abismal también suele ser la comunicación entre escuelas de igual nivel que comparten territorialmente un mismo espacio y enfrentan, por lo mismo, condiciones y problemas similares.

Periste, por otra parte, un alto grado de centralización que favorece al burocratismo y a la corrupción e impide vincular la educación a las condiciones sociales y culturales de la comunidad o la región en que se imparte.

4. LEYES EXCLUYENTES DE LA SOCIEDAD

El sector educativo cuenta con un aparato normativo enorme, redundante, farragoso y disperso que tiende a obstaculizar la acción.

Las leyes vigentes, incluyendo al Artículo 3º y la Ley Federal de Educación, no le conceden participación a la sociedad ni la hacen responsable en la tarea educativa. Se valida así, y se refuerza, la desarticulación entre la escuela y la comunidad, entre padres de familia, autoridades y maestros y, al final, entre la educación que reciben los alumnos y las realidades del mundo extracurricular, el mundo en el que viven.

5. EDUCACIÓN IRRELEVANTE

Causa y efecto de todo lo anterior es el problema crucial de la frecuente "irrelevancia" de los contenidos educativos para la vida práctica y el equipaje cultural de los alumnos, portadores de su propia experiencia familiar, comunitaria, regional. Herencia viva de la decisión histórica que convirtió a la educación en un instrumento de la "unidad nacional", los planes de estudio de primaria y secundaria son uniformes para todo el país. A pesar de los intentos por diversificarlos, no reflejan la amplia pluralidad cultural de México e imponen los valores de la población previamente escolarizada, por lo general de origen urbano y condición económica media y alta.

6. EVALUACIÓN DEFICIENTE

En el sistema de educación pública no hay mecanismos de evaluación continua y rigurosa sobre sus resultados. Por lo mismo, el sistema no produce información sistemática y adecuada para medir sus éxitos y fracasos. Aunque lo pretendieran, sería imposible para las autoridades educativas, los maestros o la sociedad valorar con rigor la calidad de la educación pública. "Escalarizamos pero no educamos", suelen decir autoridades y especialistas. En correspondencia con esa limitación, tenemos forma de medir los niveles de escolarización, pero no de saber el verdadero perfil de la educación que resulta de nuestros esfuerzos.

7. EL FUTURO INMEDIATO. LA MATRÍCULA

Entre 1976 y 1982 la matrícula total del sistema educativo mexicano creció a un ritmo de 44%. Entre 1982 y 1988 su crecimiento fue de 7.5%. De mantenerse las tendencias actuales, el incremento

total de la matrícula entre 1988 y 1994 será de 530 000 alumnos, equivalente a un 2.1%. Podemos concluir que el sistema educativo creará a ritmos considerablemente más lentos que su tendencia histórica. Su capacidad de absorción del grupo de edad juvenil, entre cuatro y 24 años, está disminuyendo. Está cambiando también su composición interna. La demanda de la matrícula para el futuro inmediato acusa los síntomas de una transición cualitativa que cambiará la pirámide de la población escolar en dos sentidos.

Primero: la disminución de los índices de natalidad se reflejan ya en una disminución relativa de la demanda de educación primaria, de tal manera que ese sector, que representaba en 1980 el 70% de la población escolar, representa en 1988 el 57%, en 1994 será sólo del 45% y del 30% en el año 2000.

Segundo: por efecto de la misma transición demográfica, la demanda de matrícula en educación media y superior crecerá a ritmos acelerados, de modo que si en 1980 representaba una cifra cercana al 30% de la población escolar, para el año 2000 absorberá cerca del 65% del total de la matrícula.

EL FUTURO INMEDIATO. OFERTA Y DEMANDA DE MAESTROS

Pese a la disminución de la matrícula en educación primaria, el periodo 1988-1994 enfrentará un desajuste de la oferta de maestros que no alcanzará a satisfacer la demanda en educación preescolar y primaria, ni en la matrícula tendencial ni en la matrícula deseable. El desajuste tiene importantes variaciones regionales, pero en zonas críticas como el Distrito Federal y el estado de México; de mantenerse las tendencias actuales habrá en 1989 una demanda de 7 000 maestros de primaria y una oferta de sólo 2 127.

El fenómeno de la carencia de maestros se presentará con igual o mayor intensidad en los ciclos de educación secundaria, media y superior, dada la tendencia de estos niveles educativos a la expansión. La ausencia de datos sistemáticos impide cuantificar con certidumbre la magnitud del desajuste.

Más allá del problema numérico, persisten insuficiencias fundamentales: endeble formación del magisterio, actualización deficiente de sus conocimientos y, sobre todo, mala supervisión de su desempeño en el aula, una de las carencias centrales de nuestro sistema educativo.

EL ESTADO DE LA EDUCACIÓN

9. EL REZAGO

Es contradictorio afirmar que se atiende al 100% de la población que demanda educación primaria cuando se informa, al mismo tiempo, que la eficiencia terminal de ese ciclo es apenas superior al 50% y que hay una disminución de la matrícula de grado a grado. Sólo en el ciclo 1986-1987 esa disminución fue de 1 442 000 alumnos. La tercera parte de esas deserciones se dio en el paso de primero a segundo año.

Así las cosas, para 1988 el rezago acumulado en primaria era de 25.3 millones de mexicanos. El rezago acumulado en educación básica —primaria y secundaria— ascendía a 30.3 millones de mexicanos. De seguir la tendencia actual, en 1994 el rezago en primaria será de 27.1 millones y en educación básica de 31.1 millones.

Es uno de los problemas centrales y más difíciles de la educación mexicana porque, de persistir las políticas actuales, la capacidad de recuperar lo perdido no será muy alta. Por dar una idea: si la eficiencia terminal de educación para adultos, que atiende al rezago, mejora del 10% actual a un 60%, para 1994 el rezago en educación primaria será de 26.5 millones de personas y de 30.5 millones en la educación básica. Dada esta situación, deberían explorarse otros caminos a partir de un nuevo concepto de la educación básica de adultos.

10. FINANCIAMIENTO Y GASTO

A todos los problemas de equidad, calidad y organización educativa, hay que añadir la omisión y el castigo presupuestario padecido por la educación pública. De por sí las tasas históricas de inversión educativa han sido inferiores a la recomendación internacional de un 8% del PIB para países en desarrollo. A esa insuficiencia histórica, los últimos años añadieron un severo recorte en términos reales del presupuesto educativo. Calculado a precios constantes de 1982, la caída del gasto educativo entre ese año y 1987 fue de 35.9%.

Al gasto educativo nacional se destinan hoy recursos equivalentes al 3.6% del producto interno bruto, una caída considerable si se piensa que en 1980 ese gasto fue del 5.1% y del 5.5% en 1982. A precios constantes de 1982, el salario promedio de los maestros bajó de 624 810 pesos a 317 450. El gasto por alumno de primaria bajó de 10 500 pesos a 7 890, mientras que en educación superior

cayó de 91 140 a 68 180. Alrededor del 80% de esos recursos, tanto en educación básica como en educación superior, se destina a salarios y administración, es decir, que los recursos disponibles para inversión y nuevos programas son considerablemente reducidos.

Así las cosas, parece imposible proponerse la renovación educativa del país sin plantearse antes con seriedad una ampliación sustancial del gasto en la materia.

11. ASIGNACIÓN PRESUPUESTAL

Factores políticos no educativos deciden en su mayor parte la asignación de recursos para el sector educativo. En las decisiones de asignación presupuestal imperan los mecanismos informales, las presiones, la complicidad burocrática y la negociación a puerta cerrada, caminos todos ajenos, a menudo contrapuestos, a los criterios técnicos que deberían regir en el sector. En el caso de la educación básica, el sindicato magisterial es el grupo de mayor presión. La intensidad de sus demandas tiende a convertir a la secretaría del ramo en la arena de un forcejeo político incesante entre el sindicato y las autoridades, más que en el instrumento de la gestión y la renovación educativa del país. En el caso de los niveles superiores, las presiones políticas y el forcejeo extraeducativo se da entre gobernadores, autoridades del sector y sindicatos.

La ausencia de criterios educativos y el predominio de los criterios políticos es también clara en la participación de otros actores claves en la asignación presupuestal, como la Secretaría de Programación y Presupuesto. La complicada red de formatos que impone esta dependencia ha desembocado en una simulación técnica más que en un ejercicio de precisión y previsión administrativa. Muchas de las decisiones fundamentales de la SEP en el sector responden, por un lado, a criterios tecnocráticos estrechos; por el otro, también, a la presión extracurricular de grupos e intereses, más que al cumplimiento de sus normas. Esta volubilidad política de la asignación presupuestal está en la base de una de las inequidades más ostensibles del sistema: aunque los costos unitarios son diferentes en cada nivel educativo, la educación superior, con sólo el 5% de la población escolar del país, absorbe más del 20% del gasto educativo, mientras que la educación básica primaria, que atiende a más del 50% de la matrícula, recibe sólo el 35% del gasto total. En materia de

forzar políticamente la mano del presupuesto educativo, por encima de los criterios técnicos y de justicia distributiva que deberían guiarlo, las universidades y sus aliados han mostrado mayor eficacia que el SNTE.

Todos estos factores han terminado por fijar la limitación básica del proceso de asignación presupuestal: no sabemos cuánta educación real compra o genera cada peso público invertido en ella.

12. LA DESCENTRALIZACIÓN

Las medidas descentralizadoras han sido en gran parte ilusorias. Las decisiones principales siguen tomándose en el centro del país con frecuente ausencia de la voluntad o la opinión de los estados. Por un lado, los estados no tienen control sobre los recursos financieros ni sobre la creación y asignación de las plazas magisteriales. Por el otro, las decisiones tomadas con arreglo a criterios políticos han llevado a la SEP a ceder ante las presiones del sindicato y a entregarle, en ausencia de otros beneficios (salariales, por ejemplo) el control de las direcciones federales de educación en los estados o sus equivalentes. El efecto ha sido el de una recentralización por la vía del sindicato y no el de la descentralización buscada por la vía de las autonomías estatales en la materia. Así las cosas, apenas puede extrañar que los consejos estatales y municipales de educación tengan una existencia casi fantasmal en todos los estados donde no había antes una tradición educativa estatal.

13. REVOLUCIÓN CIENTÍFICA Y EDUCACIÓN FORMAL

Los retos en esta materia son formidables. En primer lugar porque el vasto piso de la tradición cultural mexicana desdeña y teme el mundo de la ciencia y la tecnología. Poco logrará la educación formal si no es en el contexto de una larga persuasión pública sobre la pertinencia, bondad y necesidad inaplazable de que nuestros niños estudien masivamente lo que sus padres masivamente han repudiado.

A la urgencia de este cambio nacional de actitudes sobre la ciencia y la tecnología, se añade la urgencia de introducir cambios fundamentales en los programas de la educación formal. Las tradicionales formas de educación técnica fundada en especialidades

rígidas, deben cambiar en favor de una educación general en la que todo el mundo conozca los principios que gobiernan el funcionamiento de máquinas y procesos tecnológicos complejos. En el ámbito de la educación superior es necesario el paso de la universidad estudiantil y docente —hija de las universidades medievales, germánicas y napoleónicas— a una universidad dinámica capaz de integrar la producción, la transmisión y la aplicación de los conocimientos. Por último, no habrá una respuesta nacional al desafío tecnológico sin una adecuada política de investigación científica. No existe una demanda vigorosa o significativa de conocimientos científicos y técnicos de las empresas mexicanas. Urge lograr una articulación progresiva entre el mundo académico y las empresas productivas. CONACYT ha fracasado en promover investigación que tenga relevancia productiva para el país. El triunfo en ese camino sería una buena tarea para su futuro inmediato. La base científica y tecnológica del país no es débil pero corre el riesgo de desmembrarse y seguir perdiendo densidad con la fuga de cerebros si no se procede a una reforma que integre esfuerzos de los centros de investigación con las empresas y el Estado.

14. LA EDUCACIÓN TECNOLÓGICA

Desde principios de los años sesenta empezó en México una vigorosa expansión de la educación tecnológica en busca de técnicos que equilibraran el exceso de oferta de profesionales egresados de la educación superior. El desarrollo de la educación técnica terminal se fundó en el falso supuesto de que la demanda de calificación se determinaba sólo por la estructura del aparato productivo. Diversas encuestas muestran que los egresados de las escuelas técnicas trabajan por lo general en puestos inferiores al nivel de su calificación que compiten por ellos, desfavorablemente, con egresados de preparatorias generales. Adicionalmente, en los últimos años se ha hecho patente un fenómeno de devaluación educativa que afecta sobre todo a los egresados de la educación técnica, pues los puestos que técnicamente les corresponden en la producción son ocupados cada vez más por egresados de la educación superior.

La educación técnica no ha sido la opción esperada para disminuir el desempleo entre los jóvenes ni para lograr una mayor movilidad social. Evaluaciones realizadas sobre la ocupación de los

egresados del sistema CONALEP revelan un grado preocupante de subocupación y desempleo entre sus egresados. Parece convincente la posibilidad de revisar el carácter terminal de la educación técnica y promover escuelas bivalentes de educación media superior que dejen abierta la posibilidad de continuar estudios superiores; una opción que la realidad misma ha construido, ya que la educación técnica es de hecho una red escolar por la que un número importante de jóvenes de bajos recursos transita hacia los estudios superiores.

15. LA EDUCACIÓN PRIVADA

En el ciclo escolar 1987-1988 la educación privada absorbió el 9.2% de la matrícula educativa total: 2 300 000 estudiantes. Aunque es común la generalización de que la educación privada supera claramente a la pública, no existe información suficiente para hacer un juicio preciso y fundado sobre el particular ya que no todas las escuelas particulares cuentan con los recursos suficientes. Las escuelas privadas que cuentan con amplias instalaciones, métodos actualizados de enseñanza y plantas magisteriales de clara superioridad frente a la escuela pública, tienden a ser la excepción más que la regla. Aparte de la investigación cuidadosa de sus verdaderas dimensiones cualitativas, el universo de la educación privada reclama una equilibrada supervisión de sus precios al público y sus contenidos educativos, así como de las condiciones legales que regulan su ejercicio.

16. EDUCACIÓN Y EMPLEO

Puede afirmarse que hay falta de correspondencia entre el mundo educativo y el mundo del empleo. Dada la heterogeneidad de los procesos productivos de nuestra economía, es irrelevante gran parte de la educación que pretende preparar para ellos. Por el contrario, se observa una creciente devaluación de la educación formal. No sólo los técnicos medios encuentran dificultades para emplearse. La subocupación y el desempleo acechan también a los egresados de instituciones de educación superior.

Por otra parte, tampoco parece haber una relación directa entre escolaridad y productividad. La diversificación del sistema educativo para producir mandos medios (técnicos) y superiores (profesionales

universitarios), tal como se dio, tiende a convertirse en una falacia. En virtud del rápido cambio tecnológico, hay una escasa relación entre educación y fuerza laboral y un permanente desencuentro entre los cuadros calificados que forma la escuela y la estructura del empleo.

LOS CINCO DESAFÍOS

Este diagnóstico preliminar del sistema educativo nacional concluye con cinco desafíos fundamentales

1. El desafío de la equidad

El desafío de la equidad implica modificar las pautas de asignación de los recursos educativos de manera que las oportunidades de educación se distribuyan con mayor equidad entre grupos de ingresos, entidades federativas, regiones y el medio rural y urbano. Implica también preparar a los maestros para atender eficazmente a los alumnos que provienen de medios menos favorecidos. Implica, finalmente, replantear sobre nuevas bases conceptuales y metodológicas la atención al rezago de los adultos iletrados.

2. El desafío de la calidad

El desafío de la calidad supone varios frentes de acción. Para mejorar el proceso de aprendizaje es urgente examinar a fondo la formación normalista, los mecanismos de actualización y promoción de los maestros en ejercicio, así como las prácticas de la supervisión, sin dejar de establecer sistemas adecuados para evaluar el funcionamiento del sistema escolar. Para asegurar la relevancia de los contenidos educativos será importante recuificar las desviaciones que ha sufrido el proceso de descentralización y definir mayores espacios de autonomía y decisión en los que se expresen las instancias estatales, municipales y locales.

La calidad educativa, sin embargo, no se agota en el aprendizaje de contenidos ni en la búsqueda de su relevancia. La educación abarca necesariamente la formación de valores. En el complejo mundo de hoy, nuestros maestros no aciertan siempre a definir los

valores que deben transmitir ni a precisar las maneras de hacerlo para preparar a los niños y jóvenes a adoptar conductas colectivas adecuadas a nuestro momento de desarrollo, incluyendo aquellas que se relacionan con la moral social.

3. El desafío del financiamiento

En la base de muchos de los problemas señalados en este diagnóstico está la escasez de recursos financieros asignados al sector. Es imperativo que la profesión docente recupere al menos los niveles de remuneración de hace seis años y que se restablezcan los programas especiales y los proyectos de experimentación e investigación que se han desmantelado. El desafío financiero debiera concretarse en este sexenio en un aumento creciente del gasto público en educación hasta alcanzar en 1994 el 6% del PNB. No bastará aumentar los recursos, sin embargo, si no se asegura que los incrementos se asignen con base en compromisos precisos de rendimiento y metas específicas de las instituciones educativas.

4. El desafío de la productividad, el empleo y la revolución científico-tecnológica

Un cuarto desafío de la educación mexicana consiste en estar a la altura de los requerimientos que le plantean los procesos productivos, sujetos como están a acelerados cambios tecnológicos en el contexto de una economía sumamente heterogénea. En el fondo, la respuesta de la educación a las exigencias del empleo están condicionadas a su incorporación a la "revolución de las inteligencias", fenómeno planetario que nos afectará profundamente —en lo económico y en lo cultural— durante las décadas siguientes.

5. El desafío de la participación social

Finalmente, nuestra educación se enfrenta al desafío de articularse con la sociedad civil a la que sirve, a través de una participación orgánica de sus diversos sectores, como lo exige el proceso de creciente democratización en que estamos empeñados. El Estado deberá, por

una parte, recuperar su poder de rectoría educativa superando las incursiones de las instancias sindicales que a veces desbordan sus cauces legítimos y, por la otra, abrir nuevos espacios de interacción y decisión a los padres de familia, grupos organizados, sectores productivos y otras instancias sociales a quienes la educación debe, en susbea, dar cuenta de su desempeño.

PRIMERA PROPUESTA

Como ya anterior configura los contornos de un escándalo secreto, cuyos pasos alarmantes no han salido del circuito de las autoridades, los trabajadores y los especialistas de la educación. La virtual ausencia del problema en la opinión pública, la segregación legal y real de la sociedad, los padres de familia, los medios de comunicación y las organizaciones e instituciones no educativas del problema de la educación, han facilitado sucesivos "arreglos internos" en los problemas educativos.

Los daños infligidos a la educación pública nacional por esos arreglos —de la omisión presupuestal a la hegemonía de los intereses corporativos y las razones "políticas" de burocracias y autoridades— se hacen ruido. A diferencia de la contaminación ambiental, la inseguridad pública o el problema de la deuda, los desastres educativos son graduales, discretos, indoloros, secretos. Pero a la vuelta de los años podemos ver y medir la magnitud de esa catástrofe silenciosa.

Sólo podrá emprenderse una renovación educativa que los tiempos reclamán, en el contexto de un amplio llamado de alerta a la opinión pública sobre la magnitud del problema. Formulamos aquí una primera propuesta que se integre una comisión no gubernamental formada por personalidades y especialistas ajenos a los intereses del sector, encargada de realizar un diagnóstico exhaustivo sobre la realidad educativa del país y sus posibles soluciones. Debiera convocarse a una amplia consulta nacional que recoja en audiencias públicas y privadas la voz de los ciudadanos interesados, y que prepare, con su misma dinámica de pluralidad y debate, la conciencia de la necesidad del cambio.

El diagnóstico obtenido por la comisión a partir de la consulta nacional y de sus propios estudios especializados se entregará a las autoridades y a los sectores de difusión como un primer balance

global del problema, y como un punto de referencia sólido para la reflexión y las reformas educativas. Idealmente, la comisión debiera contar con el mandato del gobierno de la República, con el acuerdo del Congreso y con un financiamiento tripartita —gobierno, particulares y sector social— que garantice a la vez su independencia y su equilibrio.

II. UN DIAGNÓSTICO GLOBAL

GILBERTO GUEVARA NIEBLA, CARLOS MUÑOZ IZQUIERDO,
ROBERTO ARIZMENDI Y ALEJANDRA ROMO

A. LOS HECHOS

EN ESTE documento se presenta una información sumaria sobre el estado de la educación en México. Se trata de una aproximación general. El tema es amplio y complejo y reclama con urgencia un estudio sistemático que sólo puede ser producto de un esfuerzo de mayores proporciones. Nos limitamos a ordenar datos de fuentes oficiales y algunos estudios especializados. Estos datos bastan, sin embargo, para ilustrar la situación dramática por la que atraviesa la educación nacional.

En materia de educación formal, México ha hecho un esfuerzo enorme que se traduce en el crecimiento acelerado, por momentos vertiginoso, de su sistema escolar. La matrícula educativa aumentó de 3 000 000 en 1950 a más de 25 000 000 en 1988. En la educación se concentraron numerosas expectativas. Se afirmó socialmente la idea de que la educación es una palanca determinante para el desarrollo nacional fundado en la soberanía y la democracia. El aumento de oportunidades educativas para el pueblo se vio no sólo como la satisfacción de un derecho de la ciudadanía —sancionado por el artículo 3º constitucional— sino también como mecanismo fundamental para construir una sociedad igualitaria y para multiplicar el potencial económico de la sociedad. La educación se pensó además como el recurso mayor del país para afirmar su identidad cultural. En pocos años la educación dejó de ser un privilegio y se volvió la empresa social de mayores dimensiones por la población que atendía, la cantidad de gente que empleaba y las proporciones de los recursos que en ella se invertían.

El esfuerzo educativo se relacionó íntimamente con el proyecto de desarrollo que México puso en práctica a partir de la segunda Guerra Mundial. El impulso a la industria fue el eje organizador de ese proyecto y le planteó al país varias exigencias. Por un lado, debían formarse recursos humanos especializados capaces de manejar la planta productiva y de modernizar la gestión estatal. Por otro, debía crearse una atmósfera cultural, urbana, moderna, propicia a los cambios de la industrialización. En el plano político, forma y fondo de la actividad educativa respondieron a las necesidades de consenso y legitimidad

del Estado. El sistema educativo reflejó los rasgos centralistas y corporativos propios del sistema político. Así, no evolucionó de manera aislada sino bajo la influencia decisiva del entorno social, económico y político. Desde 1945 los servicios educativos se ampliaron aceleradamente y al mismo tiempo se diversificaron; tuvieron un papel activo en la modernización social que se dio en las siguientes décadas y que se tradujo en la superación de la antigua estructura social rural, agroexportadora, y la conversión de México en un país urbano.

INDICADORES DE LA CRISIS

La obra educativa reflejó en su evolución las contradicciones del modelo de desarrollo. A cuatro décadas de distancia es posible advertir que la explosión escolar no fue acompañada de reformas pedagógicas internas, que aseguraran una adecuada correspondencia entre el ritmo de crecimiento y la eficiencia social del sistema educativo. Muy pronto hubo un deterioro progresivo en la calidad académica de los distintos niveles educativos y una pérdida creciente de articulación entre la función educativa y las exigencias del desarrollo. Con el tiempo, el deterioro adquirió la forma de una crisis profunda visible en todos los órdenes de la actividad educativa nacional. Entre los rasgos más alarmantes de esta crisis destacan los bajísimos niveles de aprovechamiento. No hay todavía un estudio global del problema, pero la información que ofrecen los exámenes de ingreso en algunas instituciones ilustran su gravedad.

Primaria

1. En el examen de admisión a la escuela secundaria que presentaron en 1988 los niños egresados de primaria del estado de Jalisco (42 367 en total) obtuvieron los siguientes promedios, en una escala de uno a 10: comprensión de lectura, 8.34; ortografía, 6.84; literatura, 5.41; ciencias sociales, 5.37; lingüística, 5.33; ciencias naturales, 4.96; matemáticas, 4.15.
2. Una prueba aplicada en 1983 a una muestra de 880 alumnos de sexto año de primaria en el estado de Aguascalientes, dio estos porcentajes de reprobación: matemáticas, 86.1%; español, 65.7%; ciencias naturales, 63.6%, y ciencias sociales, 38.9%.

Secundaria

3. En el examen de admisión aplicado por la Universidad Nacional Autónoma de México para el ingreso a educación media superior (bachillerato) durante la década 1976-1985 la calificación de corte, en una escala de uno a 10, fue en promedio de 3.5. En promedio el número de examinados durante esos años fue de 72 700 por año y la UNAM sólo aceptó a 40 000 de esos estudiantes, lo cual lleva a la conclusión de que un promedio de 32 000 alumnos obtuvo cada año calificaciones inferiores a 3.5.

4. En 1983 se aplicó en Aguascalientes una prueba de 666 egresados de secundaria para determinar niveles de aprovechamiento. El resultado de este examen fue el siguiente: un 50% no fue capaz de leer correctamente la numeración decimal; 84% no pudo sacar el equivalente decimal de $1/5$; el 90% no supo obtener la superficie de un triángulo; el 75% no logró deducir el 10% de 3 000; el 94% no pudo resolver el siguiente problema: "El gasto de una familia era de 5 200 pesos al mes, pero ahora ha aumentado 60%. ¿Cuánto gasta hoy esa familia a la quincena?"; 53% ignoraba el significado de la palabra *descender* y el 70% de la palabra *eficiencia*; el 90% ignoraba en qué continente están ubicados países como Perú, Polonia o Suiza; el 76% conoce el nombre del actual Presidente, pero sólo el 55% cuánto dura su mandato; más del 20% ignora que México es una república y sólo el 10% supo ubicar cronológicamente la primera Guerra Mundial.

Bachillerato

5. En la década 1976-1985 la UNAM admitió en el nivel de licenciatura a alumnos que obtuvieron 4.56 como promedio en su examen de admisión, en una escala de uno a 10. En esos 10 años el 28.4% de los alumnos examinados (9 300 por año aproximadamente) obtuvieron calificaciones inferiores a ese promedio.
6. En el examen de admisión de ingreso a licenciatura que aplicó en 1988 la Universidad Autónoma de Nayarit, los resultados fueron (en una escala 0-100): literatura, 52.0; biología, 49.0; matemáticas, 44.2; geografía, 41.2; física, 38.2; química, 33.0; historia, 32.0. El promedio global fue de 41.3.
7. En el ingreso a licenciatura, al iniciar el ciclo escolar 1987-1988, el Instituto Politécnico Nacional aplicó una prueba a una muestra

de 330 alumnos que se componía de 80 preguntas. En promedio los estudiantes sólo contestaron acertadamente 37.6 de esas preguntas. En esa misma prueba, aplicada en el ciclo 1988-1989 los estudiantes respondieron acertadamente sólo un promedio de 39.1 preguntas.

Indicadores de otra naturaleza, igualmente ilustrativos de la crisis, son los siguientes:

1. La eficiencia terminal en todos los niveles del sistema educativo es baja y su tendencia es decreciente. De cada 100 niños que se inscribieron en el ciclo escolar 1982-1983, sólo 55 lograron concluir su educación primaria. En las zonas rurales esta "eficiencia" terminal desciende dramáticamente hasta alcanzar, a veces, el 10%. La excepción es la secundaria, que ha conservado desde hace 10 años una eficiencia terminal superior o equivalente al 70%. En los demás niveles educativos se cumple aquella regla. La educación media terminal tenía en 1971-1972 una eficiencia de 49%, que en la actualidad es de 43%; en el bachillerato hace 10 años la eficiencia terminal era de 53.1%, en 1987 fue de 56%. No hay información precisa en educación superior, pero se estima que entre 1982 y 1987 la eficiencia terminal se ha mantenido en torno al 51%. No obstante, en 14 ciudades de la república el porcentaje es inferior al promedio nacional.

2. Se estima que el número de personas que han logrado terminar su educación primaria es de 25 000 000 y de las que no han logrado concluir su secundaria es de 30.5 millones. Esta es la última dimensión del rezago educativo. Es precisamente en la educación de adultos (con la cual se pretende abatir el rezago) donde se observa la mayor incineración de la actividad educativa: entre 1983 y 1987 sólo 10 808 adultos lograron terminar su educación primaria.

3. En materia de financiamiento, durante el último sexenio la parte del presupuesto destinada a educación ha disminuido notablemente.

En 1981-1982 el gasto educativo nacional fue del 5.5% del PIB, en tanto que para 1987 fue una tercera parte menor que en 1982. La recomendación internacional de la UNESCO al respecto es de una inversión educativa equivalente al 8% del PIB.

De bajo el impacto de la crisis económica, el poder adquisitivo del salario de los trabajadores de la educación fue afectado sensiblemente. A precios de 1983 el poder adquisitivo del salario de un trabajador en la zona urbana primaria disminuyó de 323 730 a 124 600

pesos. En el mismo periodo, un trabajador de educación superior vio disminuido su poder adquisitivo de 624 810 pesos a 317 450.

c) El deterioro financiero se refleja igualmente en el gasto por alumno: a precios de 1982, en primaria el gasto por alumno disminuyó de 10 000 pesos a 7 890 (1987). En educación superior pasó de 91 240 pesos (1982) a 69 180 (1987).

Según el informe del Banco Interamericano de Desarrollo (1988) el gasto público sectorial realizado en México registró un descenso significativo. En 1977, 1978 y 1979 fue equivalente al 3.2% del PIB; para el año de 1987 había descendido al 2.6%. Esto coloca a México en una posición inferior a otros países de la región como Bahamas (3.9); Barbados (5.8); Costa Rica (4.3); Ecuador (4.1); Guyana (5.9); Honduras (4.7); Nicaragua (5.8); Trinidad Tobago (5.5) y Venezuela (4.5).

En suma, la educación mexicana atraviesa por una grave crisis cuyas implicaciones hacia el futuro son más graves aún. México no será capaz de enfrentar los desafíos de las nuevas circunstancias mundiales, en particular el ordenamiento cultural y productivo de la revolución tecnológica, ni podrá responder a las exigencias internas de una organización social más democrática y equitativa si antes no resuelve en profundidad su crisis educativa. A continuación ofrecemos el retrato numérico de las diferentes áreas del sistema escolar mexicano: educación básica, media, normal y superior.

go, en el primer grado esta proporción rebasa el 40% en promedio (siendo, por tanto, mayor en las zonas rurales).

La repetición, a su vez, tiene como resultado que el 49.5% de los alumnos de las escuelas primarias estén inscritos en grados inferiores a los que corresponden a sus respectivas edades. Cuando este desfase es mayor de dos años —o cuando ingresan en edades tardías—, los alumnos no están en condiciones de terminar la primaria antes de cumplir los 15 años de edad, por lo que no pueden terminar su educación primaria en un sistema regular.

EDUCACIÓN PRIMARIA PARA NIÑOS

ASPECTOS CUANTITATIVOS

Satisfacción de la demanda

La matrícula registrada en el ciclo 1987/1988 (14 593 000 alumnos) es menor a la observada en 1983/1984 (15 376 153); en 1987/1988 un total de 299 366 niños de seis a 14 años quedaron excluidos de las escuelas primarias. Esta cifra es similar a la que se registró en 1984 (310 597). A partir de este año, por tanto, no se han hecho los esfuerzos necesarios para seguir abatiendo la demanda insatisfecha por educación primaria.

Es muy probable que esta demanda se dé principalmente en localidades pequeñas y dispersas. Llama la atención que el número de niños inscritos en la modalidad de "cursos comunitarios" (destinados precisamente a atender a los niños de esas localidades) haya descendido también de 147 202 en 1983/1984 a 76 341 en 1987/1988. El número de instructores que imparten estos cursos también bajó de 10 929 a 5 707 durante el mismo lapso. Así, la reducción de la matrícula no fue causada al parecer por la disminución de la demanda, sino por la reducción del presupuesto dedicado a la misma.

Reprobación

Los coeficientes de reprobación en las estadísticas (alrededor de un 10% de los niños inscritos) no son el resultado de la aplicación de una serie de criterios homogéneos para todo el país. Cada escuela define sus propias normas. En apariencia, los coeficientes obedecen a políticas de otra índole (como la de no impedir, a través de la repetición, la inscripción de los alumnos procedentes de los grados anteriores).

Repetición y retraso escolar

Como consecuencia de la reprobación, cerca del 10% de los niños inscritos en un grado del curso en que se encuentran. Sin embar-

Eficiencia terminal

En 1987/1988 sólo el 55% de los niños que habían iniciado la educación primaria cinco años antes lograron terminarla. El Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte 1984/1988 fijó como meta para el final del sexenio una eficiencia terminal del 70%. La SEP se había propuesto una meta del 75% para el año 1982.

En comunidades dispersas, la eficiencia terminal es dramáticamente baja. En las escuelas indígenas y en cursos comunitarios descendió del 18.7% en 1978/1979 al 10% en 1985/1986. En cambio, en las zonas urbanas la eficiencia es superior al promedio nacional, lo cual condiciona la distribución regional de la educación posprimaria.

La baja eficiencia es uno de los problemas de este nivel educativo. Desafortunadamente, durante los dos últimos ciclos este indicador permaneció prácticamente estancado.

Rezago educativo

Como consecuencia, los coeficientes de satisfacción de la demanda en las diversas edades descienden de valores cercanos al 100% (en los grupos comprendidos entre los siete y los 10 años), a los valores que se aproximan al 50% (en los grupos ubicados entre los 11 y los 14 años). Por eso se calcula que hay 25 000 000 de mexicanos mayores de 14 años que no han terminado esta educación.

Este rezago no tiende a disminuir. De cada cohorte que ingresa a las escuelas primarias, se desprende un total aproximado de un millón y medio de compatriotas que rebasarán los 14 años de edad sin haber concluido la primaria. Aumentará, por tanto, el índice na-

cional de analfabetismo funcional (39% en 1980), que sin duda es superior al de "analfabetismo simple" que registran los centros.

ASPECTOS CUALITATIVOS

Aprovechamiento escolar

Los resultados de unos cuantos estudios realizados a nivel local estatal coinciden en que el aprovechamiento escolar es, en promedio, inferior al necesario para que los alumnos pasen del grado escolar donde están al siguiente.¹

Un estudio reciente muestra que los alumnos que presentaron exámenes de admisión a las escuelas secundarias en el estado de Jalisco obtuvieron promedios de calificaciones inferiores a seis puntos en casi todas las materias. Los promedios son todavía menos satisfactorios en áreas tan importantes como las matemáticas y las ciencias naturales.

Diseño curricular y relevancia de la educación

Desde el sexenio 1940-1946 el Estado adoptó políticas educativas encaminadas a lograr la "unidad nacional"; esto significó, entre otras cosas, implantar el mismo plan de estudios en todas las escuelas primarias del país. El plan no reconoce diferencias entre zonas urbanas y rurales; entre las diversas etnias y la población mestiza; tampoco distingue los diferentes contextos socioculturales y las variadas zonas

¹ Los estudios son entre otros: Instituto Nacional de Investigaciones Educativas, "Factores pedagógicos y socioeconómicos que influyen sobre el rendimiento escolar en lengua nacional, aritmética y geometría, de los alumnos que asisten a las escuelas primarias oficiales del Distrito Federal", en *Revista de Investigaciones Educativas* (1962-1972), México, sep. 1972, pp. 13-44.

—Julián Izquierdo, Carlos y Pedro C. Rodríguez, "Factores determinantes de los niveles de rendimiento escolar, asociados con diferentes características socioeconómicas de los educandos", México, sep. 1976 (mimeo).

—Dirección General de Sistemas (SEF), "Evaluación por objetivos y áreas de enseñanza de los alumnos que terminan la educación primaria", México, sep. 1977 (mimeo).

—Dirección General de Acreditación y Certificación, Dirección General de Educación Primaria en el Distrito Federal, Dirección General de Primaria en los Estados, "Evaluación del rendimiento académico de los alumnos de 5º grado de primaria al inicio del ciclo 1977/1978", México, sep. 1979 (mimeo).

sociogeográficas en que vive la población del país. El calendario escolar, los libros de texto y los requisitos de ingreso son uniformes. La educación primaria no es culturalmente relevante para los sectores rurales, los urbanos marginados, ni la población indígena.

ASPECTOS SOCIALES

Ciertamente, las oportunidades de ingreso a la educación primaria están ahora menos condicionadas que antes por los niveles de desarrollo regional y por el origen social de los alumnos. Sin embargo, las probabilidades de alcanzar buenos índices de aprovechamiento escolar, de pasar al grado siguiente y de permanecer en la escuela después de los 10 años de edad, siguen estando directamente relacionados con el origen social y con el medio geográfico de los alumnos. Los grupos medio y superior de la escala social, los que viven en comunidades urbanas no marginadas y en las zonas geográficas de mayor desarrollo relativo, tienen mayores niveles educativos y mejores resultados académicos. En estas condiciones, la educación no puede contribuir a la instauración de una sociedad más justa, democrática e igualitaria.

Aspectos cualitativos

En términos generales, los adultos que participan en el programa de alfabetización alcanzan los primeros niveles de la "lectura-escritura" (deletreo, identificación de sílabas y palabras, etcétera). Una minoría de esos adultos es la que realmente alcanza la alfabetización funcional, que incluye comprensión de la lectura y algunos elementos de aritmética aplicados a la solución de problemas cotidianos.

Aspectos sociales y económicos

De lo anterior se desprende que los cursos de alfabetización no están cumpliendo bien sus objetivos sociales: igualdad de oportunidades educativas, impulso de la participación en la vida política y cultural del país. Cumplen parcialmente sus funciones económicas (desarrollo de las fuerzas productivas en niveles incipientes) porque dichos programas tienen éxito —desde el punto de vista educativo— sólo en determinados sectores demográficos (población joven, principalmente urbana).

2. EDUCACIÓN BÁSICA PARA ADULTOS

Desde el 15 de enero de 1976, fecha en que se expidió la Ley Nacional de Educación de Adultos, la educación general básica para adultos quedó incorporada al sistema educativo. En la actualidad ofrece a través de sistemas abiertos la oportunidad de acreditar la educación primaria y la secundaria a las personas de 15 años de edad en adelante que, por diversas razones, no concluyeron estos niveles educativos en el sistema escolarizado.

Aspectos cuantitativos

La demanda no guarda relación significativa con el número de adultos que no lograron terminar su educación básica, ni con las metas que la SEP se propuso alcanzar entre 1984 y 1988. Las personas que en 1985-1986 solicitaron acreditar alguno de los exámenes necesarios para

EDUCACIÓN BÁSICA NO ESCOLARIZADA

1. ALFABETIZACIÓN DE ADULTOS

Aspectos cuantitativos

Según estadísticas oficiales, el número de analfabetos simples mayores de 14 años de edad se redujo entre 1982 y 1988 de 6 012 324 a 2 516 008 personas, lo que significa haber alfabetizado a un promedio de 682 736 adultos por año. Durante el periodo en que se organizó con mayor entusiasmo el Programa Nacional de Alfabetización (1978-1982), el número de analfabetos descendió de 6 499 421 a 6 012 324 adultos, lo que significó alfabetizar sólo a 121 774 personas anualmente.

Por otra parte, las campañas de alfabetización son procesos que se desplazan cada vez con mayor dificultad desde los centros urbanos hacia la periferia y los adultos que tienen mayor interés en la alfabetización y mayores posibilidades de alcanzarla —normalmente los más jóvenes, los que han cursado algún grado de educación formal y que se localizan sin mayor dificultad— son los primeros que deciden participar en el proceso. Esto significa que dichas campañas tienen que vencer obstáculos de mayor envergadura a medida que alcanzan los objetivos que se propusieron inicialmente.

Por lo anterior, parece difícil que en su segunda etapa (1982-1988) el programa de alfabetización haya logrado metas que rebasan considerablemente las que se alcanzaron durante la fase inicial. Es pues muy probable que existan importantes errores en la cuantificación oficial de los avances del programa (o bien una inadecuada aplicación de los criterios de evaluación del analfabetismo).¹

¹ Según datos obtenidos incidentalmente, el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos no ha aceptado que en el proceso de evaluación del Programa de Alfabetización intervengan organismos distintos al propio instituto, aun cuando se trata de organizaciones que colaboran con éste en el desarrollo del programa mencionado.

obtener el certificado de educación primaria sumaron 1 378 480, el 5.6% de los 23 000 000 de demandantes potenciales. En ese año, los exámenes acreditados fueron 1 024 839, el 67.5% de las pruebas presentadas. Entre 1983 y 1987 sólo 116 898 adultos lograron terminar su educación primaria a través de este sistema. La SEP se había propuesto atender en el nivel primario a 6.4 millones de adultos entre 1984 y 1988.

La demanda de educación secundaria para adultos fue, también en 1985, de 576 221 personas, el 2% de los 30 000 000 de demandantes potenciales. Los exámenes-acreditados en ese año sumaron 487 220, equivalentes al 55.7% de las pruebas. Por último, entre 1983 y 1987, sólo 100 712 adultos lograron terminar su educación de este nivel a través del sistema abierto.

El rendimiento educativo de los sistemas abiertos es deficiente. Las tasas de aprobación oscilan entre el 55.7% en la secundaria y el 77.5% en la primaria para adultos. Algunas investigaciones han demostrado que los adultos tienden a dedicar, en promedio, entre 194 y 215 horas de estudio para acreditar cada examen del nivel primario, y entre 207 y 304 horas para aprobar cada examen de secundaria.

Aspectos cualitativos

El sistema de educación básica para adultos se ha diseñado con criterios "certificatorios", por lo que sus contenidos no son relevantes para las necesidades reales de los usuarios potenciales.

De hecho, los programas del sistema funcionan en forma semejante a los de educación formal. Han sido diseñados como remedios defectuosos. No capacitan a los adultos para resolver sus problemas prácticos. A este factor, entre otros, puede atribuirse el que no se logren asegurar el interés y la perseverancia de la población a la que formalmente los programas se dirigen.

EDUCACIÓN MEDIA BÁSICA

El mayor filtro en el sistema educativo es todavía la escuela primaria. Aproximadamente la mitad de la población escolar no puede concluir este ciclo, una exclusión que afecta fundamentalmente al sector rural y a los grupos urbanos marginados. Los niños que logran terminar su educación primaria no encuentran, en general, grandes obstáculos para proseguir sus estudios en la secundaria. A diferencia de los países europeos, en México no existen mecanismos rigurosos de selección que obstaculicen el flujo del nivel primario al secundario. Las desigualdades se presentan en la calidad de la oferta educativa.

En la secundaria sigue habiendo un marcado contraste de calidad entre escuelas rurales y urbanas, y entre escuelas urbanas de zonas marginadas y escuelas urbanas de zonas más prósperas.

ASPECTOS CUANTITATIVOS

Satisfacción de la demanda

Para 1988 la escuela secundaria podía absorber al 83% de los niños egresados de primaria. En 1982 absorbía al 87%. En el año escolar 1988-1989 se encontraban inscritos 4 377 000 alumnos. Hace 10 años la matrícula de secundaria fue de 2 505 240 alumnos. Quiere decir que su tasa de crecimiento ha sido de aproximadamente 75.3%. Sin embargo, a la expansión de la educación media básica la han acompañado notorias desigualdades en lo relativo a la distribución del servicio en el territorio nacional. La oferta mayor favorece a las ciudades y registra desigualdades cuantitativas entre las distintas entidades federativas. La absorción de la demanda en el año escolar 1986-1987 fue más alta en entidades como el Distrito Federal (110%), San Luis Potosí (107%), Baja California Norte (95.7%), y más baja en estados como Oaxaca (66.5%), Guanajuato (67.6%) y Zacatecas (67.8%).

Eficiencia terminal

Los estudios de secundaria presentan los más altos índices de eficiencia terminal del sistema educativo. En los últimos 10 años ésta ha sido superior al 70% y para la última generación de estudiantes (1986-1987/1988-1989) fue del 74.5%. Sin embargo, los niveles de eficiencia varían de acuerdo con las modalidades de educación secundaria y de acuerdo con la ubicación de las escuelas. Aunque el gobierno federal ha estimulado el crecimiento de la "modalidad comprensiva", que incluye en el programa de estudios una parte de formación técnica, la escuela secundaria de tipo general se conserva como la modalidad que absorbe la mayor parte de la matrícula. Un 40% de la matrícula secundaria bajo control federal es de tipo general; en las secundarias bajo control estatal la modalidad general absorbe el 64% de la matrícula. El dominio de esta modalidad sigue siendo todo el hecho de que la educación secundaria sigue siendo vista sobre todo como una estación de paso hacia otros niveles de educación.

ASPECTOS CUALITATIVOS

Aprovechamiento

No obstante los altos índices de eficiencia terminal y las bajas tasas de reprobación, algunos datos parecen indicar que el aprovechamiento real en este nivel educativo es muy deficiente. En los exámenes de admisión que se aplican al ingresar al bachillerato, los estudiantes han obtenido muy bajas calificaciones y, con frecuencia, los promedios son reprobatorios. Hemos citado algunos de estos estudios al principio de nuestro diagnóstico: en la UNAM, durante el decenio 1975-1986, los alumnos que lograron ingresar a la educación media superior (400 000) lo hicieron obteniendo calificaciones que en promedio fueron muy bajas; la calificación de corte en el decenio fue de 3.5 en una escala de uno a 10, de lo cual se infiere que quienes no lograron el ingreso (más de 300 000) obtuvieron calificaciones inferiores al 3.5.

Información proveniente de otras fuentes ratifica los bajos niveles de aprovechamiento en el nivel medio básico del sistema educativo. Por ejemplo, en el examen de admisión de 1989 en el Colegio de

Bachilleres del Distrito Federal, los resultados fueron los siguientes (en porcentajes de respuestas correctas): ciencias sociales, 66; lingüística, 62; física, 59; química, 46, y matemáticas, 46.

El promedio que alcanzaron los estudiantes en su examen de admisión a preparatoria en la Universidad Autónoma de Nuevo León, en el año escolar 1988-1989, fue de 4.68.

Las calificaciones promedio que obtuvieron los alumnos que presentaron examen de admisión en las preparatorias dependientes de la Universidad Autónoma del Estado de México en los últimos cuatro años escolares fueron: en 1985-1986 (8 886 examinados), 5.1; en 1986-1987 (9 066 examinados), 5.2; en 1987-1988 (9 300 examinados), 5.2; y en 1988-1989 (9 100 examinados), 5.3.

Plan de estudios

Además de ampliar la cobertura la educación media básica, desde hace varios sexenios las políticas educativas han insistido en actualizar y modernizar sus contenidos. En 1974 se adoptó la organización de los estudios por áreas de conocimientos como alternativa al plan de estudios por asignatura. Hoy coexisten los dos planes de estudio: el 75% de las escuelas se guía por el plan de áreas y el 25% continúa con el viejo plan de asignatura. La dualidad ha dado lugar a confusiones y problemas de diverso orden, entre otros los relativos a la formación de profesores. Por otro lado, no se ha hecho hasta ahora una evaluación sistemática que permita medir con precisión las ventajas de uno u otro sistema curricular, aunque exista la idea generalizada de que el estudio por áreas de conocimiento —tal y como se ha concebido— ha repercutido en un empobrecimiento de la educación secundaria, ya que las áreas han significado una ampliación desmesurada de las cargas informativas que hacen virtualmente imposible un estudio en profundidad de los temas tratados. Al mismo tiempo, los contenidos preservan un alto grado de disociación. A los planes de estudio se han venido agregando programas complementarios que reproducen la atomización que originalmente pretendían atacar. Al igual que en la primaria, el plan de estudios de la educación secundaria continúa basado en una pedagogía abstracta, de información, irrelevante para la vida real de los estudiantes; se transmiten contenidos desvinculados del entorno social específico en donde se realiza la práctica educativa y, por esta

UN DIAGNÓSTICO GLOBAL

via, se garantiza el divorcio entre el conocimiento escolar y las demandas efectivas de la sociedad.

Por otra parte, el modelo tradicional de enseñanza en que se apoya la educación secundaria, basado en la figura del maestro narrador y el alumno receptor, y el conjunto de normas autoritarias y rígidas que se asocian a este modelo, inhiben la creatividad del alumno; en un sentido más amplio, se encuentran en agudos conflictos con los rasgos que identifican el desarrollo humano en la etapa de la pubertad: actividad, actitudes inquisitivas, de autoformación, etcétera.

No existe una adecuación satisfactoria entre contenidos educativos y fases del desarrollo personal. Se mantiene asimismo una casi completa desarticulación académica vertical, no existen mecanismos que favorezcan la retroalimentación pedagógica entre la educación secundaria y la primaria, ni entre aquélla y la media superior. A todo eso se suman métodos de evaluación tradicionales que ponen el acento en el dominio del alumno sobre los contenidos informativos de los programas y dejan de lado aspectos educativos como la iniciativa, la originalidad del estudiante. Los libros de texto complementan el modelo tradicional de enseñanza. Con propósitos comerciales, los autores se limitan a adaptar sus obras a las prácticas generalizadas en la docencia. No hay una adecuada evaluación de los libros de texto y algunos de ellos son de pésima calidad académica. La reciente decisión de la SEP de publicar un libro de texto para secundaria no modifica el panorama, pues dicho libro será exclusivamente una obra de consulta para los alumnos.

Profesores

La adopción del plan de estudios por áreas no trajo consigo la adecuación de los programas de la enseñanza normal. Al menos en parte, ya esta tradición persiste. La enseñanza por áreas supone la solución de problemas muy metodológicos y pedagógicos rara vez conocidos por los profesores; el entrenamiento se ha basado exclusivamente en asignaturas. El profesorado tiende a especializarse en una o dos asignaturas, de tal manera que la enseñanza por área les presenta dificultades a veces irremontables. Esta situación se ve favorecida por el hecho de que en educación media básica existen pocos maestros a tiempo completo. La práctica docente se apoya fundamen-

UN DIAGNÓSTICO GLOBAL

talmente en profesores contratados por hora (hay profesores que llegan a tener a su cargo 18 grupos a la semana). Por otro lado, no existen programas que garanticen la actualización y la formación permanente de los profesores, de tal manera que entre el profesorado es previsible una creciente degradación académica.

ASPECTOS SOCIALES

Existe un grave problema entre educación secundaria y empleo. La secundaria general es concebida como puente entre la primaria y la escuela superior, pero la mayor parte de quienes no pueden continuar estudiando no encuentran acomodo en el mercado de trabajo. Esa preocupación llevó a la idea de promover una secundaria que incluyera educación técnica. Con el tiempo se ha mostrado que esta salida es insatisfactoria: la capacitación productiva que reciben los alumnos es, con frecuencia, de mala calidad y resulta irrelevante para las exigencias específicas del entorno social. En comunidades rurales es frecuente que los jóvenes que logran terminar la secundaria —sea general o técnica— opten por emigrar en busca de mejores oportunidades de empleo en las áreas urbanas o para continuar estudiando. El entrenamiento adquirido en las secundarias técnicas no impide que la mayoría de los egresados opten por continuar estudios superiores.

EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR (BACHILLERATO)

ASPECTOS CUANTITATIVOS

Atención a la demanda

En números absolutos, este tipo de estudios ha tenido una expansión considerable. Para el año 1970-1971 reunía una matrícula de casi 279 495 alumnos y en la actualidad cuenta con 1 664 000. En términos relativos, ha venido disminuyendo su participación en la absorción de egresados de secundaria. Junto con los estudios profesionales de nivel medio superior, en 1981 el bachillerato absorbía el 92% de la demanda; en el año escolar 1987-1988 este porcentaje disminuyó a 77.2%, del cual 59.3% correspondió a bachillerato y 17.9% a estudios profesionales medios. El ritmo de crecimiento de este tipo de estudios disminuyó notoriamente en el último sexenio: entre 1976 y 1982 la matrícula del bachillerato creció a una tasa anual de 9.5%, mientras que en 1982 y 1986 la tasa de crecimiento anual bajó a 5.4%.

Eficiencia terminal

Revela una tendencia a declinar: para el bachillerato de tres años fue de 60% en el año escolar 1982-1983, en tanto que para 1987-1988 había descendido a 55%. En el bachillerato de dos años se observa la misma tendencia: para el año 1982-1983 la eficiencia terminal fue de 60% y para el año 1987-1988 bajó a 60%.

Crecimiento por tipo de bachillerato

Al comparar los dos últimos sexenios se advierte que el crecimiento del bachillerato ha sido desigual en los distintos tipos de escuela, destacándose la creciente presencia del Colegio de Bachilleres. En el sexenio 1976-1982 el bachillerato de universidades estatales cre-

UN DIAGNÓSTICO GLOBAL

ció a un ritmo de 9.9% anual, el de universidades autónomas a 10.2% y el Colegio de Bachilleres a un 15%. En cambio, en el sexenio siguiente el bachillerato de universidades estatales creció al 2% anual, el de autónomas a 0.5% y el Colegio de Bachilleres a 28.5%.

ASPECTOS CUALITATIVOS

Aprovechamiento

Hay pocos estudios que permitan juzgar con precisión los niveles de calidad y aprovechamiento en el bachillerato. Un indicador relativo son las calificaciones de los egresados de bachillerato en los exámenes de ingreso que aplican las universidades. Hemos citado ya algunos ejemplos; agregamos aquí el diagnóstico de 1986 en que el rector de la UNAM informó que en el plazo de una década (1975-1986) la calificación de corte con la cual ingresaron los alumnos a licenciatura fue en promedio de 4.56, en una escala de uno a 10. Podemos agregar otros ejemplos ilustrativos:

—En la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, en el examen de admisión practicado en 1988 a estudiantes del área de ciencias sociales y administrativas, los resultados fueron: español, 6.0; matemáticas, 5.0; ciencias sociales, 5.0; inglés, 5.0.

—En el examen de admisión que aplicó el Centro de Estudios Superiores del Estado de Sonora en el año escolar 1988-1989, las calificaciones por materia que obtuvieron los alumnos fueron las siguientes: química, 6.0; biología, 6.0; matemáticas, 5.0 y física, 4.5.

—El promedio de los estudiantes de la Universidad Autónoma de Nuevo León que presentaron su examen de admisión en las escuelas y facultades fue de 4.76.

Diversificación de opciones

El bachillerato tiene una enorme diversificación en sus modalidades curriculares. Esta situación se asocia a la multiplicidad de regímenes administrativos que hasta ahora ha hecho imposible su homogeneización. Por otro lado, existen las escuelas de bachillerato sos-

tenidas por la Federación y los estados. Finalmente, existen las escuelas que sostienen los particulares. Esta situación ha favorecido la dispersión académica. Por ejemplo, aunque la mayoría de las escuelas de bachillerato son de tres años, continúan existiendo escuelas con plan de estudios de dos años. Hay bachillerato bivalente y desde hace cuatro años hay bachillerato pedagógico. En el bachillerato federal hay también una gran diversidad de concepciones y prácticas educativas. Destacan dos modelos: el "tradicional", que correspondería al de la Escuela Nacional Preparatoria, y el "moderno", que estaría representado por el Colegio de Ciencias y Humanidades (UNAM) y por el Colegio de Bachilleres. El plan de estudios tradicional del bachillerato reproduce el viejo modelo positivista de sentido enciclopédico, con fuerte acento en la información y un alto grado de disociación entre contenidos. El currículum moderno, en cambio, ha intentado subrayar la dimensión formativa, el dominio de métodos y lenguajes, la capacidad del estudiante para resolver problemas. Diversos factores se han reunido para limitar el desarrollo efectivo de esta última modalidad curricular. Entre otros, las deficiencias en la formación del magisterio, la falta de profesores de carrera, la ausencia de instrumentos de evaluación adecuados.

ASPECTOS SOCIALES

Para 1987 se calculaba que el 74% de los egresados de secundaria se veían obligados a incorporarse al mercado de trabajo una vez concluidos sus estudios de secundaria, al desertar de la preparatoria o al concluir las presiones por una mayor escolaridad provenientes sobre todo de los sectores medios de la sociedad han planteado al país un doble problema: de un lado la exigencia de una ampliación de la oferta de estudios superiores; del otro, un problema de absorción productiva de los alumnos que no llegan al final del camino que conduce a un título universitario. Quienes desertan del bachillerato o egresan de él, pero no logran acceder a la educación superior, enfrentan graves problemas de entrada al mercado ocupacional. Esadamente el grado de escolaridad es irrelevante para obtener el empleo. Por otra parte, al bachillerato se le ha atribuido la función de regular la demanda de la educación superior y de orientar al alumno hacia las especialidades profesionales. Pero no

hay en la educación media un adecuado sistema de orientación vocacional que en efecto regule la matrícula de educación superior conforme a los requerimientos del desarrollo nacional. La existencia del "pase automático" en las universidades autónomas es un obstáculo adicional a ese propósito.

flexibilidad de la capacitación, lo cual limita la readaptación o recapacitación que exige el dinamismo tecnológico de las sociedades modernas. La calificación adquirida tampoco incluye conocimientos y destrezas que se necesitan en el sector mediano y pequeño de la industria. Concebida desde un punto de vista rigurosamente práctico o instrumental, esta formación no capacita al estudiante para adquirir una visión de conjunto sobre el proceso productivo y si contribuye a reproducir las desigualdades en la distribución del conocimiento científico y tecnológico. Tampoco incluye elementos de cultura humanística. Se le propone, de entrada, como una educación empobrecida. Por otro lado, los centros de estudio de educación terminal funcionan casi exclusivamente con profesores contratados por asignatura; no existen programas adecuados de formación y capacitación del personal docente.

ASPECTOS SOCIALES

El desarrollo de la educación media terminal se ha basado en el falso supuesto de que la demanda de calificaciones es determinada exclusivamente por el aparato productivo y que en ciertos niveles tecnológicos la demanda de calificaciones es idéntica. Se ha omitido, en esta consideración, la heterogeneidad del mercado de trabajo mexicano y el fenómeno del autoempleo; en estas condiciones, ha sido desalentador el efecto social de este tipo de educación. Algunos estudios permiten confirmar que los egresados de la educación superior desplazan a los egresados de los centros de esta modalidad educativa de lo que se considera es su oferta natural de trabajo, y quedan condenados con frecuencia a laborar como obreros o quedar en el desempleo.

EDUCACIÓN MEDIA TERMINAL

ASPECTOS CUANTITATIVOS

Atención a la demanda

Las políticas educativas han insistido en promover la educación media terminal y contener el flujo de demanda para los estudios superiores con la intención de obtener una mejor correspondencia entre educación y mercado de trabajo. Se ha insistido en que la relación numérica entre profesionales y técnicos (que en 1977 era de 1.5 y en 1982 de 1.4) es inadecuada. En 1976, en la educación media terminal había inscritos 217 000 alumnos; en la actualidad esta cifra se estima en 454 000, con índice de absorción del 19% de egresados de secundaria. El principal promotor de este tipo de estudios fue el sector federal con 236 370 alumnos y 6 650 escuelas. En segundo lugar se encuentra el sector particular, cuya participación ha ido en aumento con 160 000 alumnos y 5 400 escuelas.

Eficiencia terminal

Un rasgo característico de este tipo de estudios es su baja eficiencia terminal. En el ciclo escolar 1987-1988 fue de 42.7%: la mayor entre las modalidades que ofrece el sistema educativo nacional.

ASPECTOS CUALITATIVOS

Curriculum

La capacitación que ofrecen los centros de educación técnica de nivel medio es específica y particularista y se orienta a especialidades únicas y calificaciones que demanda el sector moderno de la economía. Los programas de estudio no facilitan la polyvalencia y

males se relaciona directamente con el abandono, durante muchos años, del sector educativo en esa materia. La ausencia de políticas y programas específicos orientados a elevar la calidad académica, el hecho de que la formación de profesores está desvinculada de los centros de investigación científica, la circunstancia de que no ha habido en México un desarrollo vigoroso de la investigación educativa, la falta de recursos humanos calificados para realizarla, la débil infraestructura de investigación, la insuficiencia de recursos financieros, la ausencia de mecanismos adecuados de evaluación: todo se ha conjugado para influir en la postración académica que padecen las escuelas normales. La negligencia de las autoridades educativas hizo de la educación normal un campo próspero para la inversión de los particulares que, desde hace mucho tiempo, han tenido una participación significativa.

Por otro lado, en la enseñanza normal dominan los intereses corporativos del gremio magisterial, hecho que se manifiesta en la influencia que dicho gremio ejerce sobre la gestión de las escuelas de financiamiento público y en las autorizaciones gubernamentales para la creación de escuelas normales particulares. Durante mucho tiempo, la carrera magisterial fue vista como una opción final para jóvenes que (fundamentalmente por razones económicas) no podrían aspirar a realizar estudios superiores. Se estudiaba para ser profesor no por razones de vocación sino como un medio, el único accesible, para lograr una cierta movilidad social. En consecuencia, las escuelas normales están lejos de ser los campos de creatividad y experimentación pedagógica que deben ser; en ellas se reproducen los métodos tradicionales de enseñanza y las prácticas educativas más conservadoras. La creación de la UNN (1978) y la elevación de la educación normal a licenciatura (1984) fueron esfuerzos para modificar esta situación, pero no bastaron para cambiar el panorama crítico de la enseñanza normal. El mismo FND reconocía una incongruencia entre el plan de estudios de las normales y los planes de estudio de las escuelas donde sus egresados habrían de ejercer el magisterio. El problema subsiste. La educación normal debería ser el punto de partida de la reforma educativa y la palanca para elevar los niveles de calidad de la educación nacional. Por el contrario, es un factor de reforzamiento de los defectos y vicios del sistema.

EDUCACIÓN NORMAL

ASPECTOS CUANTITATIVOS

Atención a la demanda

El sistema de educación normal —ya integrado a nivel de licenciatura— atendió a una población de 119 000 estudiantes en el año escolar 1984-1985 y de 132 000 en 1987-1988. De este total, la mayor parte se concentra en la especialidad de secundaria, que en el ciclo escolar de 1984-1985 ocupaba el 90% y en el ciclo 1987-1988 el 66%. En el ciclo 1984-1985 la educación primaria ocupó el 2.5% y en el ciclo 1987-1988 el 14%. Debe considerarse que los estudios destinados a educación especial solamente tienen el 3.5% de la población en el ciclo 1984-1985 y el 5.2% en el ciclo 1987-1988, resultando mucho mayores las necesidades de recursos humanos capacitados que el país tiene en este campo. El descenso en la participación de la especialidad escuela primaria responde a una política deliberada de las autoridades para desestimular esa especialidad, dados los problemas que existían de oferta y demanda de empleos. En el ciclo 1987-1988 la educación normal de licenciatura se ofreció en 477 escuelas, de las cuales 125 estaban bajo control federal, 177 bajo control estatal, 167 bajo control particular y ocho bajo instituciones autónomas. Hay estados en los que la Federación no ofrece educación normal (Colima, Guanajuato, Nuevo León, Querétaro y Sinaloa); otros en donde la educación normal impartida por los particulares representa una altísima proporción (Tamaulipas, 94%; Coahuila, 78%; Durango, 89%; Guanajuato, 57%). La participación de los particulares ha descendido proporcionalmente en la matrícula (43% en 1984 y 32% en 1988), pero ha aumentado el número de escuelas (81 en 1984 y 192 en 1988).

ASPECTOS CUALITATIVOS

La mala preparación de los maestros es un problema ampliamente conocido. No obstante, no hay al respecto ningún estudio evaluativo de carácter general. La postración académica de las escuelas nor-

UN DIAGNÓSTICO GLOBAL

Distribución de la matrícula por área de conocimiento

Entre 1972 y 1987 la distribución de la matrícula por área de conocimiento fue como sigue:

	1982-1983	1987-1988
Ciencias sociales y administrativas	34.6%	40.0%
Ingeniería y tecnología	23.6%	25.9%
Ciencias naturales y exactas	2.4%	2.5%
Educación y humanidades	15.6%	14.4%
Ciencias de la salud	15.2%	10.3%
Ciencias agropecuarias	8.5%	6.9%

Concentración de la matrícula

Aunque ha habido una desconcentración importante de la matrícula el Distrito Federal continúa siendo la entidad que reúne el más alto porcentaje de estudiantes (25%). En el interior del país se reproducen estados como Jalisco (8.8%), México (8%), Puebla (7.7%), Nuevo León (6.7%) y Veracruz (6.3%).

Eficiencia terminal

Entre 1982 y 1987 la eficiencia terminal para estudios de licenciatura fue aproximadamente de 51%, porcentaje semejante al de años anteriores.

Matrícula y presupuesto

La matrícula de estudios de licenciatura representa apenas el 5.2% de la matrícula global del sistema educativo. No obstante, este nivel de estudios absorbe el 20.6% del presupuesto del sector educativo. La educación primaria, que absorbe el 52.1% de la matrícula total del sistema, recibe el 32% de presupuesto. La caída del gasto educativo durante el último sexenio determinó que el gasto en educación superior descendiera de 91 000 a 69 000 pesos (1982) por alumno. Además, el 86.1% del gasto en educación superior se consume en salarios.

EDUCACIÓN SUPERIOR (LICENCIATURA)

ASPECTOS CUANTITATIVOS

Atención a la demanda

En el ciclo escolar 1987-1988 la matrícula de licenciatura —excluyendo normal— fue de 1 071 352 alumnos. Sin embargo, en el último sexenio se observa una caída notable en las tasas de crecimiento de la educación superior. Entre 1970 y 1976 este nivel de estudios creció 112%; entre 1976 y 1982, 67.9%, y entre 1982 y 1988 sólo creció 24.7%. A este fenómeno de contracción relativa corresponde una caída en las tasas de absorción de la demanda que fue muy variable. Las entidades que contribuyen con las tasas más altas son Coahuila, Puebla, Distrito Federal y México, con tasas superiores al 80%. Los estados de menor absorción fueron Chiapas (31.2%), Jalisco (30.9%), Hidalgo (21.6%). En 1980 los estudios de licenciatura se ofrecieron en 234 instituciones. La participación en la oferta de estudios superiores por sector se dio como sigue:

	Alumnos	Maestros	Escuelas
Federal	155 285	15 729	138
Estatal	139 959	11 165	117
Particular	612 959	52 930	450
TOTAL	1 017 352	98 349	1 079

FUENTE. Sexto informe de gobierno, 1988.

En términos de matrícula, el sector federal participa con el 14.4%, el estatal con el 13%, el particular con el 15.2%. En términos de subsistemas, el sistema universitario absorbe el 84.5% frente al 15.5% de los institutos tecnológicos.

UN DIAGNÓSTICO GLOBAL

Evaluación

Los centros de educación superior de México carecen de sistemas de evaluación institucional y de métodos apropiados de evaluación sistemática del desempeño del maestro y del alumno. La tradición de la libertad de cátedra ha sido hasta ahora un recurso ideológico muy utilizado para contrarrestar cualquier intento de evaluación del desarrollo de la enseñanza.

Personal académico

La selección y contratación del personal académico se realiza a través de mecanismos no siempre óptimos y con frecuencia se utilizan criterios que no se fundamentan en la excelencia y la calificación académica. En estos centros de estudio los programas de actualización y capacitación del personal académico han sido muy débiles o nunca han existido.

Organización académica

Las universidades y centros de educación del país han reproducido un modelo de organización académica de base disciplinaria que favorece la desagregación de conocimientos y separa la docencia de la investigación. Este modelo ha mostrado una enorme resistencia a la innovación y ha dado lugar a la compartimentación político-académica de los centros de estudio.

Matrícula

La concentración de la matrícula en algunas entidades e instituciones ha configurado un cuadro desigual en la educación superior mexicana. Por un lado existen centros con una alta densidad estudiantil en los que se ha derrumbado la calidad académica y, por otro, se dan instituciones de baja matrícula que conservan una posición marginal en cuanto a atención de parte de las autoridades educativas.

UN DIAGNÓSTICO GLOBAL

ASPECTOS CUALITATIVOS

Funciones de la educación superior

No obstante la importancia creciente de este nivel de estudios, las instituciones de educación superior siguen ocupándose principalmente de la docencia y no han logrado desarrollar la investigación científica en un nivel aceptable. En 1988 la UNAM asignó el 22.1% a las labores de investigación y, en promedio, las universidades de provincia invirtieron en esta función universitaria sólo el 6%.

Por su parte, las actividades de extensión y difusión cultural han permanecido igualmente marginadas.

Matrícula

La composición de la matrícula conserva el perfil que tenía hace tres décadas. En los estudios de licenciatura, las profesiones como administración, comercio, abogacía, medicina, odontología continúan siendo las predominantes. Las opciones de estudios en ciencias sociales y administrativas, sumadas a salud, educación y humanidades, representan en total casi el 75% de la matrícula. Destaca la pobre proporción de estudiantes en ciencias naturales y exactas, fenómeno preocupante dado que el país reclama para su desarrollo el impulso creciente de la ciencia y la tecnología. Conviene recordar que esta situación se relaciona, entre otras cosas, con la debilidad e inconsistencia de los esfuerzos realizados en materia de orientación vocacional.

Enseñanza

Aunque existen modalidades innovadoras, en la educación superior predomina el sistema tradicional de cátedra fundado en el maestro expostor y el alumno receptor, y en donde el conocimiento se transmite como algo acabado. En estas condiciones, la enseñanza asegura la participación individual y autónoma y el desarrollo del espíritu creativo del alumno.

Investigación

No existen normas académicas explícitas para la asignación de recursos a la investigación (que en gran parte se decide en organismos externos a los centros de estudio, como CONACYT); tampoco han habido hasta ahora políticas definidas en este campo. La investigación se desarrolla en forma dispersa, de acuerdo con el arbitrio de los propios investigadores. En este caso tampoco hay sistemas apropiados de evaluación.

Planeación

El crecimiento y el desarrollo de la educación superior no han seguido pautas preestablecidas ni se han sujetado a criterios explícitos de planeación. Esta situación se ha reflejado en una enorme incoherencia en el conjunto. Los criterios regionales están ausentes, las instituciones tienden a reproducir los mismos patrones curriculares, no hay colaboración académica institucional de relevancia, etcétera.

ASPECTOS SOCIALES

La relación educación-empleo, o educación-movilidad social, ha tenido un gran cambio en los últimos años. Algunos indicadores permiten afirmar que la subocupación y el desempleo han aumentado significativamente en los últimos años y que se ha ahondado la desarticulación entre la educación superior y las exigencias del desarrollo nacional.

B. LAS CAUSAS

Muchos de los problemas expuestos en la primera parte son comunes a otras naciones capitalistas del mundo y son muy parecidos a los de países con raíces históricas y formaciones sociales similares a las nuestras, es decir: tienen una explicación estructural. Es posible identificar los mecanismos a través de los cuales las estructuras sociales, económicas y culturales del país intervienen en la generación de sus problemas educativos. Es necesario, también, analizar la forma en que las políticas del Estado han contrarrestado o forzado los efectos de dichas estructuras en el sistema educativo nacional. Del análisis podrán derivarse algunas conclusiones sobre las acciones a seguir, para que la educación cumpla con lo que le asignan la Constitución y las leyes.

Para ese análisis hemos fijado cuatro criterios rectorés, que a su vez expresan los valores descables en un proyecto nacional de educación:

—Equidad en la distribución de la educación.

—Eficiencia educativa (relación positiva entre los resultados alcanzados a través de los recursos destinados a la misma).

—Relevancia: la educación: grado en que responde a las necesidades, aspiraciones e intereses de cada uno de los sectores a los cuales se dirige; medida en que la educación se adecua a las características y posibilidades de sectores.

—Eficacia de la educación, en dos dimensiones: por una parte, el grado en que la educación alcanza sus finalidades intrínsecas, la adquisición de conocimientos, el desarrollo de ciertas actitudes y habilidades, la internalización de determinados valores; por otra parte, el logro de sus finalidades extrínsecas, los objetivos de educación que también se propone alcanzar.

EQUIDAD, EFICIENCIA Y RELEVANCIA

Estos son los valores estructurales que inciden en la equidad, la eficiencia y relevancia de la educación: la distribución del ingreso, la

estratificación social, las herencias culturales y la administración educativa. Revisaremos cada uno de ellos para abordar, después, el tema de la eficacia de la educación.

Distribución del ingreso

a) Efectos generados

La mala distribución del ingreso incide en la inequidad en la distribución de oportunidades educativas. Las "oportunidades educativas" se definen aquí según las acepciones más comunes de dicho concepto: la posibilidad de permanecer en tales instituciones el tiempo necesario para terminar los respectivos ciclos escolares y la posibilidad de alcanzar índices satisfactorios de aprovechamiento escolar. A su vez, estas acepciones están asociadas con la posibilidad de desarrollar las habilidades y características necesarias para alcanzar los objetivos implícitos en las mismas, en la ineficiencia del sistema educativo y en la irrelevancia de la educación, a través de diversos mecanismos.

—El diferente peso relativo que tienen las familias, los costos de oportunidad asociados con la adquisición de conocimientos escolares. Entre menor es el ingreso familiar, mayor es la dificultad para prescindir de los ingresos o servicios familiares que los hijos pueden generar durante el tiempo que dedican a sus deberes escolares.

—Desde el punto de vista de la relevancia, los efectos de este problema son aún más graves cuando los problemas de estudio, los calendarios y los horarios escolares no se adecuan a las posibilidades, características e intereses de los estudiantes pertenecientes a familias de menores ingresos.

Por otra parte:

—Entre menor es el ingreso familiar, mayor es la dificultad para sufragar otros costos monetarios de la escolaridad (por ejemplo, transporte, útiles, etcétera).

—Entre menor es el ingreso familiar, mayor es la probabilidad de vivir en localidades dispersas y, por tanto, la dificultad para tener acceso a los servicios educativos.

—Entre menor es el ingreso familiar, menor es la calidad de la alimentación de los alumnos inscritos en el sistema educativo.

b) Relación con las políticas educativas

A pesar de las tendencias (especialmente durante los últimos seis años) hacia una concentración del ingreso cada vez más injusta y lacerante, los efectos de este fenómeno en la distribución desigual de oportunidades educativas (de manera especial cabe recordar la disminución durante el último sexenio en el ritmo de crecimiento de la matrícula de todos los niveles educativos, y la reducción en el número absoluto de niños inscritos en las escuelas primarias) no fueron contrarrestados por medio de políticas destinadas a:

—Subsidiar significativamente a las familias que requirieron los ingresos o servicios de sus hijos inscritos en el sistema educativo, y a las que tuvieron mayores dificultades para sufragar los costos monetarios asociados con la escolaridad.

—Ofrecer a los estudiantes de familias de menores ingresos los nutrientes necesarios para un adecuado desempeño escolar y, a las madres gestantes y lactantes, la alimentación necesaria para el adecuado desarrollo de sus hijos.

—Ofrecer oportunidades educativas especialmente diseñadas para quienes radican en localidades dispersas. En realidad:

1. Se redujo el número de localidades atendidas a través de los "cursos comunitarios" y se abandonaron las "casas-escuelas". Ambas modalidades estaban dirigidas a los niños de poblaciones escasamente habitadas.

2. A pesar de que la educación posprimaria se concentra en las zonas urbanas, se abandonaron los modelos de educación posprimaria especial para las zonas rurales. Se optó, en cambio, por la "telesecundaria", cuyos contenidos y prácticas no responden a las necesidades de los habitantes del campo.

3. En otros niveles educativos se recurrió a la "educación a distancia", cuyo diseño y requisitos tampoco se adecuan a las características de la población de escasos recursos.

4. A pesar de que la deserción escolar en las zonas urbanas se incrementa en las regiones de mayor marginalidad, también fueron dejados de lado los modelos educativos que facilitan la terminación de la educación primaria a los adolescentes que abandonaron el sistema educativo regular. Los modelos abandonados manejaban contenidos relevantes, utilizaban distintas metodologías de enseñanza y estaban organizados de acuerdo con las características y necesidades de los adolescentes.

Por tanto, las políticas educativas y sociales de los últimos años no mitigaron —por el contrario, acentuaron— los efectos de la pobreza en el acceso a la educación, la permanencia en el sistema educativo y el aprovechamiento escolar.

ESTRATIFICACIÓN SOCIAL

a) *Efectos generados*

Las desigualdades ocupacionales y educativas que existen entre los diversos estratos favorecen la inequidad e ineficiencia de la educación. De varias maneras:

—Mientras mayor sea la educación entre los pobres (y mejor su ubicación en la escala ocupacional) mayor será la capacidad educogénica de la unidad familiar; mejores procesos de estimulación, desarrollo del lenguaje y de habilidades cognoscitivas y psicomotrices, valores internalizados, apoyo otorgado al desarrollo educativo de los hijos. Es más probable que los alumnos procedentes de familias mejor colocadas en la escala ocupacional avancen regularmente en el sistema educativo; por el contrario, los que pertenecen a familias de menor nivel social sufren atrasos escolares y académicos de diverso género que son, a su vez, antecedentes inmediatos de la deserción escolar.

—Mientras mayor sea la educación de los padres, mayor será la probabilidad de que contribuyan a que los hijos desarrollen actitudes favorables a su desarrollo educativo (presencia de modelos de identificación funcionales quiere decir desarrollo, padres más educados, en mejores condiciones de ofrecer o solicitar ayuda para alcanzar este objetivo).

—A mayor estatus social de la familia, mayor probabilidad de tener el poder necesario para articular demandas ante el sistema político, con el objeto de exigir (y recibir) educación en la cantidad y calidad adecuadas.

b) *Relación con las políticas educativas*

Los efectos de la estratificación en la inequitativa distribución de oportunidades educativas y la ineficiencia del sistema escolar han

sido contrarrestados parcialmente por las políticas educativas de los últimos años. Efectivamente, entre 1976 y 1982 en la educación primaria se desarrollaron programas encaminados a recuperar los atrasos escolares de los alumnos de menor estatus socioocupacional. Estos programas fueron desarrollados experimentalmente durante el sexenio que terminó en 1982. A partir de 1983 se implantaron en 26 entidades federativas a través de la Dirección General de Educación Primaria. En 1984 fueron operados por la Dirección General de Planeación de la SEP y, a partir de 1985, por la Dirección General de Programación de la misma Secretaría. En el transcurso de siete años (1979-1986) estos programas atendieron a cerca de un millón de alumnos. Aproximadamente el 70% de ellos pudieron avanzar dos grados durante un mismo ciclo, o evitar la repetición del grado en que se encontraban.³

Fue un paso oportuno y laudable, pero era sólo un remedio, pues tales programas no estaban dirigidos a resolver en profundidad los problemas del deficiente aprovechamiento escolar y deberían ser transitorios.

La investigación demostró que el atraso escolar es un antecedente inmediato del abandono del sistema educativo y permitió identificar un complejo conjunto de factores que intervienen en el propio atraso. Entre ellos ocupa un lugar importante la calidad de la relación entre maestros y alumnos, que a su vez depende de la preparación académica y de las actitudes y valores de los maestros. Según se pudo observar, la mayoría de los maestros adoptan actitudes de "indiferencia" ante los atrasos escolares. Se inclinan, en cambio, a reforzar positivamente el aprovechamiento de los alumnos destacados.⁴

Por desgracia no hay evidencias de que se hayan tomado medidas para evitar la aparición de estos rezagos. Tampoco hay indicios de que se hayan organizado programas para apoyar en forma continua y estable —por ejemplo, a través de centros escolares— el aprendizaje de los alumnos más pobres.

Mientras no se tomen medidas de este tipo, seguirán siendo necesarios los programas de remedio, que en principio implican una ineficiente utilización de los recursos.

³ Cf. Álvarez Mendoza, Josefina, "Recuperación de niños con atraso escolar", en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, vol. XVI, núms. 3 y 4, México, CEE, 1986.

⁴ Cf. Muñoz Izquierdo, Carlos, et al., "El síndrome del atraso escolar y el abandono del sistema educativo", en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, vol. IX, núm. 3, México, CEE, 1979.

Las políticas de asignación de recursos tampoco se han encaminado a resolver el problema. Los maestros de menor experiencia son enviados a escuelas de localidades remotas o zonas urbanas marginadas. Precisamente las que mayor probabilidad tienen de generar retrasos. Como los maestros no proceden de esos medios geográficos difícilmente se arraigan en las comunidades y con frecuencia se ausentan de sus labores.

Se ha demostrado que después del primer año de servicio, una proporción significativa de los nuevos docentes solicita su cambio de adscripción a otras escuelas, ubicadas en regiones o localidades económicamente más desarrolladas. Además, las políticas de supe-ración de los docentes en servicio (relacionadas especialmente con el ofrecimiento de oportunidades para cursar la licenciatura en educación, o para participar en cursos de perfeccionamiento docente), no funcionan en realidad como instrumentos de superación de la práctica docente en las regiones y localidades más pobres, sino como parte de los argumentos que los maestros utilizan para justificar su cambio de adscripción a localidades más desarrolladas. Las políticas de distribución de libros de texto y otros materiales didácticos tampoco aseguran que las escuelas de localidades y zonas marginadas tengan acceso oportuno a los materiales. Las políticas de construcción, mantenimiento y dotación de equipos a las instalaciones educativas, tienden a discriminar las escuelas de alumnos más pobres.

Finalmente, la educación preescolar, indispensable para asegurar la madurez psicológica de los alumnos que ingresan a la educación primaria, no se desarrolló como debe ser. En 1988 sólo se logró atender al 58,6% de los niños de cuatro años de edad y al 75,3% de los niños de cinco años (el promedio es de 67%). La población que sigue careciendo de este servicio (51,4% de los niños de cuatro años y edad; 34,7% de los niños de cinco años), los requiere con mayor urgencia. La socialización familiar se ve afectada, en urbanas marginadas, cuya socialización familiar se ve afectada, en mayor grado, por los fenómenos descritos. En la programación educativa del sexenio 1982-1988 sólo se consideraba factible ofrecer de este tipo de educación a todos los niños (por lo que se intentó abarcar la totalidad de la población de cinco años de edad). Esta decisión carece de un adecuado apoyo pedagógico, ya que la educación de este nivel sólo es eficaz cuando los niños la reciben a menores de los cuatro años de edad.

Así, las políticas educativas no se han propuesto neutralizar los efectos de la estratificación social en la inequidad e ineficiencia del sistema educativo.

HERENCIAS CULTURALES

a) Efectos generados

Las características culturales que distinguen a las diversas etnias y formaciones sociales se relacionan también con la inequidad, la ineficiencia y la relevancia de la educación.

Los capitales culturales de los alumnos son muy diversos. Este fenómeno, en sí mismo saludable por cuanto refleja la riqueza histórica y cultural del país, tiene implicaciones negativas para el desarrollo educativo. Sólo los estudiantes que pertenecen a los sectores medio y superior de la escala social desarrollan, fuera del sistema educativo, el lenguaje, los valores y las habilidades necesarios para avanzar satisfactoriamente en dicho sistema.

La educación que reciben los estudiantes procedentes de familias indígenas, campesinas, obreras y urbanas marginales, resulta en varios sentidos irrelevante para ellos. En esos casos el proceso educativo se desarrolla en forma ineficiente, lo que a su vez se traduce, a largo plazo, en una inequitativa distribución de oportunidades escolares. El fenómeno afecta a los estudiantes que abandonan el sistema antes de terminar la educación primaria, pero también se reproduce en los niveles educativos subsecuentes: impide el adecuado desempeño académico de las escasas proporciones de estudiantes que, sin proceder de los sectores socialmente dominantes, tienen acceso a las enseñanzas media y superior. Algunas investigaciones han observado que cuando estos estudiantes tienen acceso a la educación superior, lo hacen sin haber desarrollado adecuadamente las estructuras relacionadas con el pensamiento formal y con el manejo de lenguajes simbólicos.

Entre las características que distinguen a las subculturas campesina y urbana marginales hay varias actitudes y rasgos de personalidad que originan conductas pasivas ante la autoridad, especialmente cuando ésta la ejercen individuos de los sectores sociales hegemónicos. A estos sectores pertenecen, en general, los responsables administrativos de las instituciones escolares; a ellos se van incorporando gra-

UN DIAGNÓSTICO GLOBAL

dualmente los maestros, al margen del origen social de los mismos. Así, ni el magisterio ni las instituciones escolares tienen necesidad de rendir cuentas de su conducta ante las comunidades a las que dirigen sus servicios. Lógicamente, esta ausencia de control social no asegura un adecuado desempeño académico y administrativo de los agentes del sistema educativo nacional.

b) *Relación con las políticas educativas*

Es evidente la relación entre las políticas educativas y los diferentes capitales culturales de la población. Los planes de estudio se han diseñado a partir de las características culturales de los alumnos pertenecientes a los sectores sociales dominantes: están dirigidos a satisfacer las necesidades y aspiraciones de esos mismos alumnos. Ni siquiera en el diseño de los procesos educativos el sistema escolar ve la conveniencia de adecuarse a las características de los sectores mayoritarios de la sociedad y de satisfacer las necesidades específicas de las familias más pobres.

Lo anterior tiene una explicación histórica. Desde el sexenio 1940-1946 se instrumentaron políticas educativas para lograr la "unidad nacional". Esas políticas partieron de la hipótesis de que la unificación de los currícula en todas las zonas del país contribuiría a lograr el objetivo.

La diferenciación de los contenidos curriculares y de las prácticas docentes no implica abandonar el objetivo de una cultura nacional con rasgos comunes. Tampoco implica ofrecer educación de diversas calidades a diversos sectores. En cambio, es indispensable una política diferenciada para asegurar la relevancia, equidad y eficiencia de la educación nacional. También existe una estrecha relación entre las políticas educativas y la ausencia de control social sobre los agentes educativos. Hasta ahora no ha surgido una conciencia comunitaria de la posibilidad de ejercer dicho control. Tampoco se han emprendido acciones educativas para modificar las pautas culturales. La legislación educativa del país prohíbe expresamente la intervención de los padres de familia en los aspectos técnicos y administrativos de los establecimientos educativos.³

Es interesante contrastar esa prohibición legal con el desarrollo, en otros países, de escuelas controladas por la comunidad que, a su

UN DIAGNÓSTICO GLOBAL

vez, han formado agrupaciones para ayudarse mutuamente. En el estatuto de una federación de escuelas comunitarias de las zonas marginales de la ciudad de Boston puede leerse:

Nosotros, los padres de familia y miembros de los consejos gubernamentales de las escuelas [...] acordamos asociarnos en una federación de instituciones educativas con el propósito de mejorar la calidad de la enseñanza y de tener un mayor impacto en la educación [de esta ciudad]. (Citado en Ishumi, Abel G.M., *Education and Development in Theory and Practice*, Da es Selaam, East Africa Publications Ltd., 1978, p. 78.)

En esas escuelas, los maestros y el personal administrativo son contratados por los padres de familia, quienes tienen también un significativo papel en la determinación de los planes de estudio, los salarios de los docentes, el número de maestros utilizados, etcétera.

Algunas evaluaciones de dichas escuelas permiten señalar que su currículum ha sido más eficaz —que el de las escuelas públicas ordinarias— para el desarrollo afectivo y psicomotriz de los alumnos, aunque ha resultado de menor éxito en lo que se refiere al desarrollo cognoscitivo de los estudiantes.

(Esto es fácilmente explicable si se considera que dichas escuelas cuentan, en general, con menos recursos financieros que los de las escuelas ordinarias.) A pesar de las obvias diferencias entre nuestra cultura y la norteamericana, esas escuelas representan un claro ejemplo de lo que pueden lograr las comunidades de menores recursos, cuando pueden ejercer un control directo sobre sus propias instituciones escolares.

ADMINISTRACIÓN EDUCATIVA

a) *Planeación educativa y diseño curricular*

El sistema educativo está diseñado de acuerdo con las características de los grupos sociales que tradicionalmente habían tenido acceso al mismo. Sin embargo, conforme se ha expandido la matrícula se han dado importantes cambios en la composición socioeconómica del alumno. Estas transformaciones no se han tomado suficientemente en cuenta al revisar los programas de estudio y las metodologías de enseñanza-aprendizaje.

³ Cf. Artículo 55 de la Ley Federal de Educación.

educativas, y la elección de las características y modalidades de la educación ofrecida, han dependido de la capacidad de negociación de los diversos grupos sociales frente al sistema político. Por esta razón, entre otras cosas:

—Se abandonaron los modelos educativos dirigidos a los sectores de menores ingresos y se concentraron las oportunidades educativas en las zonas más desarrolladas.

—Las demandas de los adultos pertenecientes a estos sectores han sido confundidas con la necesidad de obtener certificados educativos (a través de sistemas totalmente inadecuados a las posibilidades de los sectores mencionados), en lugar de interpretarse como requerimientos para tener acceso a modalidades educativas relevantes, según las características de esas clientelas y diseñadas, además, para contribuir a resolver sus problemas específicos.

—Los recursos —maestros, escuelas, apoyos, etcétera— asignados a los sectores más pobres han sido de menor calidad que los asignados a grupos socioeconómicamente más favorecidos, en lugar de reunir las características necesarias para enfrentar los problemas educativos de los primeros.

d) Administración del magisterio

Los estímulos a los maestros se han utilizado para acceder a mejores posiciones en el escalafón correspondiente y para obtener nombramientos en regiones económicamente desarrolladas, pero no se ha estimulado el ejercicio de la profesión magisterial ni la efectividad pedagógica de los maestros en regiones económicamente atrasadas. Al respecto, es imposible no mencionar la influencia mediatizadora del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE).

Entre las dinámicas que han determinado la calidad de la educación (especialmente en el nivel primario del sistema), ocupa un lugar importante la relación de la SEP con el SNTE. La SEP no ha estado dispuesta a remunerar bien el trabajo de los docentes. El SNTE ha exigido a su vez la implantación y cumplimiento de criterios de promoción (como la experiencia y la educación formal obtenidas), que no son garantía plena de calidad de la docencia.

En este proceso el SNTE ha jugado un papel importante no sólo porque a través de él se distribuyen y negocian los beneficios otorgados al magisterio sino, principalmente, porque dicho sindicato ha recibido otros beneficios —diputaciones y otros cargos políticos— a

cambio de dejar permanentemente insatisfecha las continuas demandas económicas y sociales de sus agremiados. Además, como resultado de estos intercambios entre la SEP y el SNTE, este último se ha convertido en uno de los pilares incondicionales del sistema político, como lo demuestra, por ejemplo, la forma en que participa en las campañas electorales. Esta participación lesiona, aunque en diversos grados, la calidad de la docencia al distraer a los profesores de sus propias labores.

Por otra parte es necesario recordar que el SNTE ha interpuesto diversos obstáculos al desarrollo y difusión de algunas innovaciones educativas que hubieran mejorado la cantidad y la calidad de la profesión magisterial.

e) Supervisión escolar

A falta de control comunitario de las escuelas es necesario agregar las prácticas de supervisión escolar centradas en aspectos administrativos que no repercuten favorablemente en la efectividad de la docencia. Una adecuada supervisión podría ser el vehículo para dar a los docentes diversos apoyos técnicos, didácticos y de otros géneros, indispensables para el desempeño de sus funciones.

f) Estrategias de reforma educativa

Las estrategias de reforma educativa de los últimos años han sido notablemente deficientes y han producido efectos distintos a los esperados. No se pensaron en forma global, proponiéndose alterar funcionalmente todos los elementos necesarios para asegurar su eficacia. Tampoco se han registrado cambios, iniciados en las instituciones formadoras de maestros, que se hayan extendido gradualmente o que hayan podido cambiar con eficacia las prácticas de los maestros en ejercicio. Las experiencias recientes han logrado, más bien, yuxtaponer prácticas anteriores con algunas innovaciones que la reforma pensaba introducir.

g) Investigación y desarrollo de la educación

Además de los errores de diseño e implantación de las reformas educativas es notable la ausencia de una política para investigar los

Por lo anterior, los planes de estudio no aseguran la relevancia de la educación, la equidad en la distribución de las oportunidades educativas, ni la eficiencia en el uso de los recursos. En realidad, el sistema ha exigido a sus diversas clientelas que satisfacen ciertos requisitos, especialmente en índole económica y cultural), en lugar de que el mismo sistema se adecue a las características de sus clientelas. Así, la demanda de las diversas necesidades de las mismas.

La educación educativa no ha definido con claridad las finalidades de los ciclos escolares posteriores a la educación primaria, por lo que los ciclos posteriores de la enseñanza media). Las decisiones al respecto han oscilado, por una parte, entre dar prioridad al desempeño de funciones propedéuticas (definidas generalmente en términos de una serie de conocimientos que han de ser adquiridos), y por la otra, al desempeño de funciones terminales (que han sido definidas en función de una pretendida capacitación para el trabajo). El objetivo de asegurar el desarrollo y la madurez de los alumnos no ha recibido la atención que requiere.

b) Financiamiento de la educación

Como se hizo notar en el diagnóstico, la matrícula del sistema escolar siguió creciendo, aunque a ritmos más lentos, durante el sexenio 1982-1988, a pesar de que durante el mismo periodo se registró una disminución —a precios constantes— de los subsidios gubernamentales. El consecuente descenso de los subsidios otorgados por alumnos no permite ver como una indicación de que las instituciones educativas están utilizando sus recursos en una forma más eficiente; no se puede contar con los recursos financieros y se atendió a más alumnos.

Por consiguiente, no puede descartarse la posibilidad de que las instituciones se están esforzando por optimizar sus recursos ante la estrechez financiera. Sin embargo, es necesario considerar que las políticas instrumentadas provocaron una sensible reducción en las remuneraciones al trabajo. De hecho, entre 1982 y 1987 el poder adquisitivo del personal docente adscrito a las instituciones de educación superior descendió en términos reales en un 58%.

El anterior sugiere al menos dos reflexiones. Es posible que la reducción salarial represente negativamente en la calidad de la enseñanza impartida por las instituciones públicas de educación. Eso puede estar ocurriendo sobre todo, a través de dos canales. Por un

lado, los trabajadores mejor calificados optan por abandonar las funciones académicas; por el otro, estos mismos trabajadores optan por reducir el tiempo dedicado a sus labores educativas para poder generar ingresos que compensen las reducciones de sus salarios.

Es innegable la necesidad de utilizar con más eficiencia los recursos, pero un uso más intensivo de los mismos no siempre corresponde a su utilización más adecuada. La igualdad entre estos dos términos sólo se logra cuando existe una capacidad instalada que se ha subutilizado, o cuando se introducen tecnologías adecuadas.

No hay evidencias de que las instituciones educativas estén utilizando en gran escala tecnologías educativas para mantener la calidad en condiciones de mayor intensidad en el aprovechamiento de los recursos. Por tanto, sin la correspondiente dotación adicional de recursos financieros es posible que la ampliación de la matrícula esté causando problemas de hacinamiento, o repercutiendo en una reducción del tiempo dedicado por el personal académico a la investigación, difusión y asesorías a los alumnos, para dedicar así un mayor número de horas semanales a la docencia directa.

El menor crecimiento de la matrícula en la educación superior se apoyó en la necesidad de mejorar la calidad de la enseñanza. Sin embargo, los problemas de hacinamiento que pueden estar asociados con los índices insatisfactorios de calidad —que, por una parte, apoyaron la decisión de regular el crecimiento de la matrícula en este nivel; y por la otra, probablemente se agravaron ante la escasez de recursos—, no pueden atribuirse sólo a que la educación superior se ha "masificado". El origen de esos problemas está, en todo caso, en el hecho de que la matrícula se concentró en unas cuantas instituciones y en determinadas regiones geográficas del país.

Un 40% de la población estudiantil de nivel superior en el país está inscrita en seis instituciones cuyas matrículas oscilan entre 35 000 y 150 000 alumnos. Estas instituciones son la Universidad Nacional Autónoma de México, la Universidad Veracruzana, la Universidad Autónoma de Nuevo León, la Universidad Autónoma de Puebla, la Universidad de Guadalajara y la Universidad Autónoma de Sinaloa.

c) Asignación de recursos

Las decisiones sobre la clientela que ha de ser atendida, las del momento y lugar en que han de proporcionarse las oportunidades

problemas educativos y desarrollar y difundir las innovaciones indispensables para resolverlos.

h) Descentralización ineficaz

La reforma con que se llevó a cabo la descentralización produjo importantes vacíos de poder. La Federación perdió el control de los niveles educativos descentralizados y los gobiernos estatales sólo asumieron la administración de los recursos financieros correspondientes. En estas condiciones es difícil asegurar la calidad de la educación impartida y la relevancia de la misma.

EFICACIA EDUCATIVA

Ineficiencia ocupacional de la educación superior

Durante las últimas décadas, los diversos programas de educación superior no han contribuido como se esperaba a impulsar la "movilidad generacional" de quienes los cursaron.

En primer lugar, el crecimiento de la matrícula correspondiente a esos programas generó cohortes de egresados cuyos volúmenes rebasaron las oportunidades de empleo en los mercados de trabajo. Así, en los mercados de trabajo se generaron fenómenos de "credencialismo" y "desvalorización" de la escolaridad.

En segundo lugar, los mercados de trabajo contribuyeron al fenómeno de la falta de correspondencia entre las características cualitativas de la educación impartida y la preparación profesional exigida por los empleadores.

En tercer lugar, este problema puede atribuirse a que los planes de estudio de la mayoría de las licenciaturas están orientados hacia el trabajo profesional generalizado en los sectores más organizados del sistema productivo. Al mismo tiempo, la educación impartida a través de esos programas no ha puesto el acento en las capacidades para construir conocimientos y desarrollar soluciones originales a los problemas específicos de las diversas profesiones. En general, esa educación se ha propuesto transmitir conocimientos y promover la aplicación de técnicas ya desarrolladas para su aplicación.

Así, los egresados de la educación superior no se han preparado para el ejercicio profesional en ámbitos del sistema productivo diferentes a los tradicionales. Tal ejercicio exige una formación distinta a las formaciones que usualmente ofrecen los centros de educación superior. El hecho de que no se ofrezca esa formación tiene obvias implicaciones para el subdesarrollo tecnológico del país y explica, en parte, el proceso de desvalorización de los títulos profesionales; puesto que han contribuido a la excesiva concentración de los egresados de la educación superior en ciertos sectores del sistema productivo, cuyo crecimiento no ha sido suficiente para absorber a los nuevos profesionales.

Ineficiencia ocupacional de la enseñanza media superior

La decisión de disminuir el ritmo de crecimiento de la matrícula en enseñanza superior, acelerando la expansión de las modalidades terminales de enseñanza media, pretendió que las opciones propedéuticas terminales de la enseñanza tuvieran contenidos y métodos claramente diferenciados. Las ramas terminales deben preparar "a los educandos para su incorporación inmediata al trabajo productivo". Las propedéuticas, por su parte, deben evitar "precipitar la especialización". Las primeras se dedican a "formar técnicos y operarios calificados".

Esta política sustituyó a la de la década pasada al adoptar el plan de estudios de enseñanza media de carácter comprensivo "ambivalente". Con esta última se buscaba favorecer la movilidad de ocupación intergeneracional al ofrecer opciones educativas ocupacionalmente relevantes, sin que esto significara impedir la continuación de los estudios en el nivel superior. En otras palabras, se pretendía reducir el peso que tienen los antecedentes socioeconómicos de los estudiantes en la elección de sus respectivas carreras.

Esta política se enfrentó a varios problemas que no pudieron ser resueltos satisfactoriamente, pero eso no justifica regresar a medidas basadas en filosofías que los educadores modernos ya han hecho a un lado. En cambio es necesario tomar en cuenta que, para la próxima década, se esperan las siguientes tendencias en el mercado:

—En términos agregados, el número de egresados y desertores del sistema educativo —es decir, la oferta total de recursos humanos— seguirá siendo mayor al de las oportunidades de conseguir empleo en los sectores modernos del sistema productivo.

—Seguirán disminuyendo la demanda de personal calificado de nivel subprofesional —especialmente de personal con calificaciones muy concretas o específicas— y la demanda de personal no calificado. Esto se deberá al remplazo de algunas tareas calificadas por las nuevas tecnologías de automatización y a la obsolescencia de algunas ocupaciones tradicionales.

—En cambio, seguirá aumentando la demanda de personal altamente calificado (ingenieros, especialistas en sistemas, etcétera). Por tanto, se desarrollará un proceso de "polarización" de las calificaciones entre la mayoría de la fuerza laboral y un reducido número de especialistas de alto nivel, que desempeñarán las tareas de diseño, planeación, administración y control. Una proporción importante de las ocupaciones será fácilmente sustituible. Quienes las desempeñen perderán el control sobre la producción. Tendrán a su cargo, mayoritariamente, tareas rutinarias que no requieren calificación y estarán expuestos al "desempeño tecnológico".

De estas tendencias se infiere la necesidad de generalizar una formación científica y tecnológica con bases intelectuales más sólidas, que entre otras cosas permita desarrollar la capacidad de adaptación y veracidad en el mercado ocupacional. Esa flexibilidad es indispensable para poder participar creativamente en los sectores rezagados de la economía y para adquirir las nuevas habilidades que vayan requiriendo los sectores modernos del sistema productivo.

La enseñanza media terminal no responde a estas tendencias, porque los currícula se orientan al desempeño de ocupaciones específicas y sustituibles. La previsible necesidad de "recalificar" o de "reconvertir" la mano de obra —y la de crear nuevos modelos de ejercicio profesional— sólo será posible con una sólida base intelectual que permita desarrollar la capacidad de abstracción, análisis, síntesis y manejo de lenguajes simbólicos. Sólo podrán ser "recalificados" eficazmente las personas con niveles educativos relativamente elevados y cuya calidad sea superior a la mayoría de los programas actuales de educación media.

Desde luego, el trabajo productivo debe ser el eje de la educación, ya que permite integrar la reflexión con la praxis. Sin embargo, esto no se opone a que la enseñanza media se vincule con la enseñanza de nivel superior. Ciertamente dicha vinculación no basta para asegurar la capilaridad del sistema; pero el que explícitamente se mantengan algunas ramas de la enseñanza media al margen de la enseñanza superior contribuye a endurecer la estratifi-

cación social, a través de una mayor influencia de los factores socioeconómicos sobre la probabilidad de tener acceso a las ocupaciones de mayor prestigio.

Finalmente está el problema al que se enfrentan los egresados de la enseñanza técnica (de carácter terminal) cuando cumplen por los mismos puestos con los egresados de la enseñanza superior. Ante la escasez de demanda de fuerza de trabajo los egresados de la enseñanza superior se ven obligados a desempeñar las ocupaciones que, teóricamente, corresponderían a los egresados del nivel medio. Es pues necesario asegurar una justa distribución de oportunidades para ingresar a la educación superior. Esto no se podrá lograr si se impide el acceso a los alumnos procedentes de los sectores sociales menos favorecidos, que se ven obligados a prepararse en las instituciones de enseñanza técnica para desempeñar una ocupación productiva.

Lectura No. 3

Programa de Modernización Educativa. 1988-1994. México. SEP. 1989.
pp. 33-61.

Podría pensarse que este texto "está rebasado", ya que fue la base de la cual surgió la política educativa del sexenio pasado; pero, justamente por ello se ha considerado incluirlo ya que suponemos que de allí o bien se han resuelto algunos de los problemas o bien han aparecido otros.

En este capítulo, referido a la educación básica, se concibe de manera integrada por los niveles de educación inicial, preescolar, primaria y secundaria; y se incluye la educación especial. Se plantean elementos de diagnóstico y de un cierto pronóstico objeto de la modernización. Se plantean sus objetivos, su estrategia y compromisos nivel por nivel.

Resulta interesante; a seis años de su implantación, poder observar si hubo algún efecto de la implantación de políticas de modernización o si bien como ya se apuntaba aparecieron nuevos problemas.

PROGRAMA PARA LA MODERNIZACION EDUCATIVA.

MEXICO. SEP 1989 p. 33-61

CAPITULO 2
EDUCACION BASICA

CAPITULO: 2. EDUCACION BASICA

El capítulo de educación básica comprende lo referente a la educación inicial, preescolar, primaria, secundaria y especial; incluye además señalamientos relativos a educación física, artística y promoción cultural.

Como una prestación a las madres trabajadoras, la educación inicial se imparte en los Centros de Desarrollo Infantil (CENDI), en dependencias federales, estatales y en instituciones particulares. Se ofrece también, como un apoyo social mediante una modalidad no escolarizada que capacita a los padres de familia para la atención de sus hijos en comunidades urbanas marginadas, rurales e indígenas. La educación preescolar, primaria, secundaria y especial en la opción regular la proporcionan la federación, los estados y los particulares; la comunitaria rural está a cargo del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), y la indí-

gena se norma y lleva a cabo por la Secretaría de Educación Pública, a través de la Dirección General de Educación Indígena.

La educación inicial atiende a niños cuyas edades van de 45 días de nacidos a tres años; la preescolar a infantes de cuatro y cinco años; la primaria a niños de seis a catorce años; la secundaria a jóvenes de doce a quince años y la educación especial se orienta por un lado, a la atención de niños y jóvenes de cero a veinte años de edad con dificultades para desarrollar adecuadamente sus capacidades en el sistema regular y, por otro, a detectar y encauzar alumnos con capacidades sobresalientes.

La educación inicial tiene como propósito favorecer el desarrollo de las capacidades físicas, cognoscitivas, afectivas y sociales del infante, estimulando su participación activa en el proceso educativo.

La educación preescolar promueve el desenvolvimiento integral del niño ofreciéndole oportunidades de realización individual y constituye la base de su desempeño en los niveles educativos subsecuentes.

La educación primaria propicia en el educando una formación armónica mediante experiencias de aprendizaje que le permiten la adquisición del bagaje de conocimientos que posibilitan su incorporación a la sociedad.

La educación secundaria amplía y profundiza los contenidos de los niveles precedentes con el doble propósito de sentar las bases para la vida productiva y de preparar a los educandos para proseguir estudios en el siguiente nivel. Tiene como compromiso responder a las expectativas y necesidades de la sociedad y afirmar la identificación de los educandos con los valores nacionales.

La educación especial constituye un servicio indispensable de apoyo a la educación básica, ya que impulsa el desarrollo de las potencialidades de individuos con problemas así como la superación de sus dificultades de adaptación escolar y social. Abarca, asimismo, la atención a niños con capacidades sobresalientes cuyo máximo desarrollo interesa a la sociedad en su conjunto.

2.1 Elementos de Diagnóstico

2.1.1 Educación Inicial

Existen en México alrededor de ocho millones de niños menores de cuatro años. Los CENDI se crearon por mandato constitucional, atienden a 142 mil infantes y mediante la modalidad no escolarizada, implantada como medida de justicia social, se da servicio a otros 216 mil.

Sus programas se han desvincuados de la educación preescolar y de la educación

y no incorporan contenidos relacionados con la preservación del medio ambiente y la salud.

Los materiales didácticos y apoyos educativos para infantes, padres de familia, educadoras, otros profesionales y personal paraprofesional requieren ajustes que se basen en los avances de la metodología educativa que respondan mejor a las exigencias del proceso enseñanza-aprendizaje.

2.1.2 Educación Preescolar

Se ofrece educación preescolar al 71% de los niños de cinco años y al 56% de los de cuatro; del total de la matrícula, 73.5% es atendido por la federación, 19.5% por los estados y 7.1% por los particulares; sin embargo, un millón 500 mil niños de cuatro y cinco años de edad que habitan primordialmente en zonas rurales, indígenas y urbanas marginadas no cuentan todavía con este servicio porque los modelos existentes han mostrado limitaciones para su atención.

Coexisten varios modelos de educación preescolar, pero no todos los planteles que la imparten se ajustan a la normatividad respectiva.

Los programas escolares vigentes se encuentran desarticulados de los correspondientes a primaria y puede afirmarse que en preescolar no existe un modelo educativo consecuente con las circunstancias sociales del niño mexicano.

Son limitadas la producción y distribución de materiales y apoyos didácticos para alumnos, maestros y padres de familia de este nivel educativo.

Faltan actividades de promoción cultural que estimulen el proceso de socialización e identidad nacional en los preescolares.

Las asociaciones de padres de familia han dejado de ser, en términos generales, un vínculo real entre la escuela y la comunidad.

2.1.3 Educación Primaria

Cursan la educación primaria 14.6 millones de niños, de los cuales el 72% se encuentra en primarias federales, 22.3% en estatales y 5.7% en particulares. A pesar de los esfuerzos del Estado mexicano, alrededor de 300 mil niños en edad escolar, que representan el 2% de la demanda potencial, fundamentalmente habitantes de zonas rurales e indígenas, aún no tienen oportunidades de acceso al primer grado.

Por otro lado, un millón 700 mil niños entre diez y catorce años de edad no se encuentran matriculados en ningún servicio. Al ser menores de quince años no pueden ser atendidos, por restricciones normativas, en los programas de educación de adultos, de modo que no existen para ellos oportunidades educativas.

El 44% de la matrícula de primaria es decir, más de 6.5 millones de alumnos no concurren en este nivel educativo en el

periodo reglamentario de seis años y en las zonas rurales e indígenas el índice rebasa el 80%.

Alrededor de 500 mil niños abandonan anualmente la escuela en los primeros tres grados de primaria y otros 380 mil en los últimos tres; en consecuencia los primeros engrosan el grupo de analfabetos funcionales y los segundos, el rezago educativo.

Los programas preventivos para abatir la reprobación escolar apenas cubren al 8.6% de la población matriculada en los dos primeros grados de primaria.

Más de 15 mil escuelas primarias oficiales (20% del total) no ofrecen los seis grados y más de 16 mil (22%) son atendidas en todos sus grados por un solo maestro

El plan y los programas de estudio de la educación primaria están desvinculados de los de preescolar y secundaria, lo que falta coherencia

interna, sus objetivos y contenidos son excesivos, muestran traslapes y vacíos simultáneamente. Los objetivos actuales de la educación primaria tienen categoría de fines educativos generales o de vida; pero no la caracterizan ni permiten diferenciarla de los otros niveles educativos.

Los criterios y mecanismos de evaluación del aprendizaje subrayan determinados logros mecánicos y verbalistas, otorgando menor peso a los procesos que favorecen el desarrollo intelectual del niño y la adquisición de valores.

La producción y distribución de materiales y apoyos didácticos, con excepción del libro de texto gratuito, son precarias. Las bibliotecas escolares en la práctica son inexistentes.

La educación física y artística y la promoción cultural benefician sólo a una mínima parte de la población matriculada en primaria, sobre todo a la de zonas urbanas.

A pesar de los esfuerzos realizados, la calidad de la educación constituye en este nivel una preocupación fundamental, en particular la que se ofrece en comunidades rurales e indígenas, donde los índices de eficiencia son considerablemente menores que el promedio nacional.

La participación de los padres de familia en apoyo a la educación de sus hijos ha sido por lo general de poca trascendencia, debido en buena medida a la falta de mecanismos que permitan una acción más comprometida y responsable de aquéllos y de la sociedad en su conjunto.

2.1.4 Educación Secundaria

La matrícula total de secundaria es de 4.3 millones de jóvenes; la federación atiende 70.4%, los estados 21.6% y los particulares 8%.

La absorción de egresados de primaria en el nivel de secundaria descendió de 89 a

83% en los últimos años, debido en parte a la severidad de la crisis económica que obligó a muchos educandos a interrumpir sus estudios, así como a las limitaciones del sector educativo para ofrecer el servicio en localidades rurales pequeñas que registraron por primera vez egreso de primaria.

Alrededor de 300 mil educandos con primaria completa, es decir, 17% de la demanda potencial, la mayoría de zonas rurales e indígenas, no tienen acceso al nivel de secundaria.

Aproximadamente de un millón de alumnos, 25% del total, no termina este nivel en el periodo reglamentario. No ha sido posible disminuir la deserción y la reprobación durante los últimos diez años, las cuales ascienden a 9 y 26% respectivamente.

El desarrollo académico de la educación secundaria se ha visto afectado por la coexistencia de dos planes de

estudio: uno organizado por áreas y otro por asignaturas.

Los planes y programas de secundaria no muestran la articulación necesaria con los del nivel precedente; se han estructurado con predominio de objetivos informativos y sólo consideran en forma tangencial aspectos éticos, sociales y de actitud.

La estructura académica vigente ha dejado de responder a las expectativas sociales de la población, ya que la secundaria actual, salvo en la modalidad técnica, no ofrece a los educandos fundamentos de una cultura tecnológica que favorezca su incorporación a la vida productiva, es decir, ha disminuido su capacidad como medio de movilidad social.

Los actuales planes de estudio no orientan adecuadamente sus objetivos y contenidos históricos, cívicos y sociales hacia la identificación de los educandos con nuestro proyecto de nación.

La organización de la escuela secundaria ya no corresponde en forma apropiada a las necesidades del estudiante ni a las tendencias pedagógicas actuales; tampoco están definidas con claridad las funciones de los orientadores vocacionales, los trabajadores sociales y los prefectos.

Los apoyos y materiales didácticos en estas escuelas son precarios, particularmente en lo que respecta a talleres y laboratorios.

La participación de la comunidad dentro del proceso educativo de este nivel también se ha ido empobreciendo hasta casi nulificarse.

2.1.5 Educación Especial

En el año escolar 1988-1989, mediante los diversos servicios de educación especial, se atendieron 213 mil niños y jóvenes que manifestaron alguna deficiencia en sus capacidades, es decir, al 10% de la demanda potencial, prin-

cipalmente la localizada en zonas urbanas, pues hasta hoy no existen opciones que permitan cubrir las necesidades en el medio rural ni en las comunidades indígenas.

Pese a la magnitud de la población de niños y jóvenes con capacidades sobresalientes y a los beneficios que el desarrollo de sus talentos puede reportar al país, en el ciclo 1988-1989 el programa para su estimulación sólo atendió a 2,357 niños.

Es insuficiente la producción de apoyos y auxiliares didácticos, tales como textos en Braille; y los materiales necesarios, por ser de importación, son caros.

2.2 Características de la Modernización de la Educación Básica

2.2.1 Educación Inicial

La modernización del sector educativo concibe a la

educación inicial como un servicio de apoyo y solidaridad social, por lo cual extenderá su cobertura mediante dos vías: ampliando y mejorando la atención de los CENDI, e incrementando los modelos de atención que involucren a los padres de familia quienes previa capacitación, habrán de promover la educación de sus hijos.

La modernización implica asimismo articular pedagógicamente este nivel con la educación preescolar y vincularla con la de adultos; incorporar contenidos encaminados a la preservación del medio ambiente y la salud, y métodos educativos que favorezcan el desarrollo equilibrado de las capacidades individuales. Supone, desde luego, la adopción de mecanismos que aprovechen el interés de la sociedad y su compromiso para acrecentar los beneficios de este servicio. Con este objeto se contará con el apoyo del Programa de Soli-

2.2.2 Educación Preescolar

El proceso de transformación en la educación preescolar conlleva: implantar nuevos modelos de atención para la población no incorporada en este nivel, como política para disminuir el rezago social y asegurar un buen desempeño del niño en la escuela primaria; articular pedagógicamente este nivel con el de primaria; establecer un modelo congruente con las características del contexto social del niño mexicano; producir más y mejores materiales y apoyos didácticos para alumnos, maestros y padres de familia, y distribuirlos con oportunidad.

2.2.3 Educación Primaria

La modernización de la educación primaria demanda: formar educandos reflexivos, críticos, participativos y responsables de sus actos y decisiones; efectuar su articulación pedagógica con los niveles de preescolar y secundaria; promover la participación

a los requerimientos de la sociedad actual; asignar máxima prioridad a los grupos sociales y regiones más desfavorecidos; asegurar la permanencia y la conclusión en este ciclo de los alumnos; producir y distribuir oportunamente más y mejores materiales y apoyos didácticos que utilicen la tecnología moderna, como la televisión y la computadora; y poner en marcha un vigoroso programa de bibliotecas escolares.

Las acciones de modernización habrán de fortalecer los valores y expresiones culturales de los grupos indígenas, al tiempo que ampliarán sus espacios de participación en el desarrollo nacional y sus beneficios.

La modernización implica capacitar al profesor de primaria para conducir tanto la educación física y artística, como las actividades de promoción cultural con el propósito de brindar una educación integral.

Finalmente, el proceso de modernización habrá de crear los mecanismos para inducir una participación más solidaria, efectiva y comprometida de la sociedad en su conjunto, principalmente la de los padres de familia, en el quehacer educativo.

2.2.4 Educación Secundaria

La modernización de la educación secundaria implica: establecer un plan de estudios único que forme individuos críticos y reflexivos, en el marco de una formación científica y humanística, y una cultura tecnológica regionalizada; proporcionar el servicio educativo a todos los demandantes, mediante la modalidad escolarizada o con nuevas opciones no convencionales; incrementar la permanencia y la posibilidad de terminar este ciclo, e inducir una participación más comprometida de la sociedad a través de mecanismos técnicos, administrativos y de otra índole que para el efecto se establezcan.

2.2.5 Educación Especial

En educación especial el distintivo de modernización estará dado por la operación de dos nuevos modelos de atención: uno para el medio rural, cuyo propósito es ampliar la cobertura para mejorar las condiciones de vida de los alumnos que requieran este servicio, y otro destinado a estimular el desarrollo de las capacidades de niños y jóvenes sobresalientes. Este último supone la implantación en todo el territorio nacional de procedimientos para identificarlos y realizar su seguimiento; incluye, además, el diseño y la dotación de los recursos metodológicos y didácticos correspondientes, así como la organización de la participación social, principalmente la de las asociaciones de profesionales de la materia.

En todos los niveles que conforman la educación básica, son acciones de fondo para este programa: fortalecer la descentralización educativa; implantar una política que es-

timule la práctica docente e impulse las tareas de dirección, supervisión y evaluación; robustecer los procesos de formación y actualización de docentes, y fortalecer los programas de mantenimiento, construcción y dotación de equipo de la planta física.

2.3 Objetivos

Adecuar la educación básica a las necesidades que plantea la modernización de la sociedad.

Consolidar la educación inicial como un programa de apoyo y solidaridad social que contribuya a igualar las oportunidades de desarrollo educativo de toda la población.

Articular los programas de educación preescolar, primaria y secundaria a fin de conformar un modelo congruente y continuo que evite los traslapes y vacíos existentes.

Unificar los tres niveles de la educación básica a la

población en edad escolar, buscando abatir las disparidades e inequidades en la prestación del servicio educativo entre regiones e individuos.

Elevar el rendimiento escolar en los ciclos de educación primaria y secundaria, con especial énfasis en las zonas marginadas del medio urbano, rural e indígena.

Fortalecer la educación especial como servicio complementario de la educación básica destinada a niños y jóvenes con algún trastorno o deficiencia que comprometa su normal desenvolvimiento, así como a aquellos con capacidades sobresalientes cuyo máximo desarrollo interesa a la sociedad.

2.4 Estrategia

La estrategia para la modernización de la educación básica tiene como columna vertebral ofrecer una educación suficiente, pertinente y relevante en todos sus niveles

educativos, asignando indiscutible prioridad a la primaria no sólo por ser obligación constitucional, sino porque es el espacio donde se forma al futuro ciudadano: constituye, consecuentemente, la parte esencial de este programa.

Es primordial para el desarrollo de la estrategia implantar sistemas vigorosos de evaluación y supervisión de los distintos programas, así como establecer políticas que conduzcan al cumplimiento del calendario escolar.

2.4.1 Aspectos Académicos

En educación inicial se pretende reforzar y enriquecer los modelos de atención que parten del compromiso de los mismos padres y miembros de la comunidad con la educación de sus hijos.

Los métodos y contenidos pedagógicos responderán a la necesidad de vincular este nivel con la educación preescolar y la de adultos, y habrán

de favorecer el desarrollo de las capacidades individuales y la preservación del medio ambiente y la salud.

Se promoverá que los contenidos de la educación inicial formen parte de la educación de adultos.

Para realizar el propósito de adecuar la educación a las necesidades de la modernización, se requiere: revisar los contenidos de planes y programas de estudio de la educación básica, teniendo en cuenta los progresos científicos y los objetivos del nivel; articular pedagógicamente los niveles que conforman la enseñanza básica de manera coherente, dentro del principio de continuidad que evite los vacíos y traslapes que hoy se presentan; promover métodos de enseñanza-aprendizaje que propicien en el educando actitudes de indagación, experimentación y gestión que favorezcan el desarrollo de una cultura científica y tecnológica desde el nivel preescolar.

En preescolar, se integrará un modelo curricular que haga énfasis sobre los valores nacionales y responda a los requerimientos socioculturales del país.

En primaria, se hará una revisión de los contenidos del currículo vigente a efecto de que se alcancen los objetivos del nivel. Se realizará esta revisión alentando la participación de docentes y directivos.

En secundaria, se precede el diseño y la implantación de un plan de estudios que responda a las condiciones y necesidades locales y regionales, que ofrezca al educando alternativas de desarrollo educativo y cultural, y le proporcione bases tecnológicas para la vida productiva. El modelo curricular que ha de seguirse será producto de la más amplia participación de los maestros y directivos, de la investigación y experimentación requeridas.

Paralelamente se elaborarán paquetes técnico-pedagógicos que sustenten y enriquezcan la práctica educativa, haciendo mayor uso de los medios de comunicación social, principalmente la televisión, así como de otros apoyos, tales como la enseñanza auxiliada por computadora, para estimular el trabajo escolar del educando.

La educación especial habrá de adecuar sus contenidos educativos, métodos pedagógicos y recursos didácticos conforme a las exigencias de los modelos de integración educativa que se proponen para acercar este servicio a la comunidad; reducir el tiempo de atención especializada y prevenir la reprobación y la deserción en la educación primaria.

Es preciso mejorar la atención de las personas con requerimientos de educación especial, lograr su integración al sistema educativo regular y ampliar el conoci-

miento de las necesidades y potencialidades de estas personas a fin de evitar que se acentúe la marginación que suelen padecer.

Cultivar el talento de niños y jóvenes sobresalientes merece especial atención y cuidado por parte de la sociedad.

2.4.2) Oferta

La estrategia para ampliar la cobertura de la educación inicial consistirá en instalar centros de desarrollo infantil necesarios para dar cumplimiento a las disposiciones legales que obligan a ofrecer este servicio a las madres trabajadoras del sector, y en implantar modalidades no escolarizadas con la participación de los padres de familia y demás integrantes de la comunidad y con el apoyo de los medios de comunicación social. Serán prioritarias, en todo caso las regiones con mayores rezagos.

La estrategia para ampliar la oferta del servicio de preescolar consistirá en atender a niños de cuatro y cinco años de edad otorgando prioridad en la atención a las zonas rurales, indígenas y urbanas marginadas. Para ello será necesario sumar a las actuales opciones modelos educativos que respondan efectivamente a la dispersión y marginalidad extrema que caracteriza a esas zonas.

En educación primaria se deberá garantizar la oferta del 100% a la población en edad escolar. Para ello se ampliarán las opciones de atención, ya sea implantando este servicio en localidades que aún carecen de él; encauzando la demanda hacia comunidades que ya cuentan con escuela; apoyando el desarrollo de cursos comunitarios o estableciendo nuevos modelos.

Se incluirá en los servicios de educación de adultos la atención a los estudiantes desertores de diez a catorce años de edad; asimismo se es-

tablecerán nuevos mecanismos de acreditación y certificación de conocimientos para estos alumnos.

La política educativa para la población indígena considera que la calidad de los servicios sea igual a la que se ofrece al resto de la población; mejorar la eficiencia terminal y fortalecer las especificidades culturales de las distintas etnias.

Se ampliarán los servicios de educación primaria para grupos indígenas, enunciando la enseñanza del español como medio de identidad nacional. Se reforzarán las acciones de todas las instancias del sector público vinculadas con los grupos étnicos para asegurar la preservación de las culturas indígenas.

En secundaria se procurará dar cabida a todos los alumnos egresados de primaria y se implantarán acciones concretas que disminuyan la deserción y mejoren la eficiencia terminal en este nivel.

educativo. Se reforzará la telesecundaria como una opción que ha mostrado pertinencia y efectividad en el medio rural. El uso de la tecnología moderna permitirá llevar el servicio a localidades aisladas.

La consolidación de la educación especial será resultado de integrar los servicios a las aulas y escuelas regulares, además de incorporar la acción de las familias que en el medio rural se muestran dispuestas a colaborar en la integración social de individuos con problemas. Se incluye también un programa de estimulación para niños y jóvenes con capacidades sobresalientes en las áreas científica, humanística, artística y deportiva, cuya atención se ha de realizar en grupos regulares. Así, los beneficios del programa alcanzarán no sólo a estos alumnos sino también a sus compañeros de grupo.

2.4.3 Eficiencia

No basta ofrecer acceso a la educación: es imprescindible

garantizar la permanencia del educando en el sistema y propiciar su promoción de grado a grado y de un ciclo a otro. Será necesario abatir drásticamente la deserción y la reprobación escolares en primaria, principalmente en los primeros tres grados y en las regiones más críticas, reforzando los programas preventivos y compensatorios que han mostrado efectividad, y desarrollando acciones complementarias con el propósito de evitar que se incrementen el rezago educativo y el analfabetismo funcional.

Mejorar la evaluación del aprendizaje y la supervisión escolar es tarea indispensable para este proceso de transformación. Para ello es preciso revisar los sistemas de evaluación vigentes, adecuándolos a la necesidad de obtener una ponderación más realista de los conocimientos adquiridos y del cumplimiento de la política educativa. Se buscará hacer de la supervisión un apoyo al proceso de enseñanza-aprendizaje y un instrumento

fundamental para otorgar una educación de calidad.

El cumplimiento de la obligación constitucional de universalizar la educación primaria exige continuar con el proceso de completar las escuelas primarias que no ofrecen los seis grados y convertir, hasta donde sea posible, los planteles unitarios en bidocentes o tridocentes. La estrategia conlleva una política que asigne mejores apoyos a las regiones con mayor rezago educativo.

2.4.4 Participación Social

La modernización de la educación es compromiso ineludible de toda la sociedad. Para hacer posible esta participación, se fortalecerán las asociaciones de padres de familia y los comités municipales de educación; se crearán los mecanismos e instrumentos necesarios para suscitar una más efectiva contribución a las tareas educativas en las acciones de restauración y manteni-

miento de inmuebles, en el suministro de materiales y auxiliares didácticos. El Programa de Solidaridad Social será factor importante para coordinar estas acciones.

2.4.5 Otras Acciones

Las acciones de formación, actualización y apoyo al magisterio, así como las de construcción y dotación de equipo y descentralización educativa son condicionantes para el logro de la modernización de la educación básica. Algunas de las acciones prioritarias al respecto serán:

Ampliar y profundizar las tareas de formación y actualización de docentes para propiciar una práctica profesional productiva e innovadora.

Atender los requerimientos de los maestros y trabajadores del sector mediante una adecuada atención a sus necesidades que implique a las autoridades y los trabajadores docentes y no docentes y que

estímule la carrera magisterial y las de administración, dirección y supervisión de planteles.

Abatir el déficit de espacios educativos y de dotación de equipo en todos los niveles, y estimular las acciones de mantenimiento con la participación comprometida de los gobiernos estatales y de la sociedad.

Revisar a fondo las estructuras administrativas a efecto de realizar modificaciones necesarias que permitan la articulación de los tres niveles de educación básica.

Consolidar el proceso de descentralización de la educación y de sus servicios de apoyo, manteniendo la capacidad normativa, de supervisión y evaluación de la Secretaría de Educación Pública.

2.5 Educación Inicial

2.5.1 Objetivo

Ofrecer a los niños menores de cuatro años de edad, principalmente en las zonas rurales, indígenas y urbanas marginadas, iguales oportunidades de servicio educativo mediante un modelo que nivele sus potencialidades de desarrollo y fomente actitudes de solidaridad, valores de identidad y pertenencia al grupo social.

2.5.2 Acciones Principales

Estructurar el servicio de educación inicial de manera que pueda promoverse su expansión en todo el territorio nacional, primordialmente en poblaciones rurales, indígenas, urbanas marginadas y zonas con alta concentración de madres trabajadoras, utilizando las instalaciones y espacios de centros comunitarios urbanos y rurales. De este modo será posible dar prioridad a la atención de los niños de comu-

nidades donde resultan considerables los rezagos social y educativo.

Reestructurar el modelo pedagógico de atención al niño de 45 días a tres años de edad y actualizar los programas correspondientes; enriquecer los contenidos sobre ecología y educación para la salud, especialmente los hábitos de higiene y nutrición; incorporar métodos que estimulen las capacidades de los niños, fomenten su expresividad, actitud de indagación, creatividad y sensibilidad artística, fortalezcan su formación afectiva, desarrollen su potencial cognoscitivo y físico, y refuerzen actitudes positivas hacia el trabajo y la cooperación; y articular los contenidos de la educación de adultos con los propósitos de la educación inicial.

Producir paquetes didácticos que apoyen los programas de educación inicial escolarizada, al igual que las tareas de la modalidad no escolarizada ofrecida en el mismo ho-

gar del niño y en los centros de atención comunitaria.

Fortalecer la normatividad para la instalación y operación de centros de desarrollo infantil; apoyar a las instituciones del sector público y empresas privadas para que proporcionen este servicio y brindarles la supervisión y asesoría necesarias.

Promover el interés y la participación de la sociedad y los medios de comunicación, así como la cooperación de organismos internacionales para ampliar la cobertura de la educación inicial, sobre todo en las zonas con mayor rezago educativo.

2.5.3 Metas

En 1990 actualizar los programas de inicial pedagógica; cambiar el modelo de educación inicial con el de preescolar e incluir en la educación de adultos contenidos para la atención de paratiro

Desde 1990 brindar asesoría a empresas privadas y del sector público a fin de que proporcionen el servicio de educación inicial conforme a la normatividad del sector educativo.

Para 1990 difundir a través de los medios de comunicación social programas de orientación para padres de familia, que apoyen y extiendan los beneficios de la educación inicial.

Desde 1990 ampliar la capacidad de atención de la educación inicial.

Para 1990 se editará y distribuirá una agenda de educación inicial que proporcione información para conducir actividades educativas, preservar la salud de la familia en general y propiciar una buena nutrición del infante en particular.

En 1994 se habrá consolidado a nivel nacional un modelo pedagógico que promueva

el desarrollo del niño de manera más eficaz y adecuada.

2.6 Educación Preescolar

2.6.1 Objetivo

Ofrecer una educación preescolar de calidad a todos los niños que la demanden, que fortalezca la identidad nacional y los valores culturales desde los primeros años de escolaridad y que estimule sistemáticamente el desarrollo del niño en un contexto pedagógico adecuado a sus características y necesidades.

2.6.2 Acciones Principales

Generalizar la educación preescolar e implantar nuevos modelos educativos con participación comunitaria que permitan la expansión del servicio y su mantenimiento. Se atenderá principalmente a la población urbana marginada, rural e indígena.

Integrar un modelo curricular de educación preescolar

que responda a las circunstancias sociales del niño mexicano, incorpore valores universales, coadyuve al fortalecimiento de la identidad nacional y facilite su articulación pedagógica con la primaria. En estas acciones radica en gran medida la transformación cualitativa deseada para este nivel.

Diseñar, con base en las características regionales, mecanismos para la supervisión del cumplimiento de la normatividad.

Elaborar y distribuir oportunamente recursos y apoyos didácticos, con especial atención en las zonas marginadas, acordes con los programas pedagógicos que se apliquen en el sistema regular y con los nuevos modelos que se implanten.

Incorporar las actividades de educación física, artística y de promoción cultural en la práctica docente cotidiana, de la misma manera que las otras áreas programá-

ticas, para asegurar que todos los niños reciban una educación armónica.

Implantar en todo el país programas y mecanismos de participación de la sociedad en las tareas de la educación, orientados a obtener su colaboración y apoyo en la expansión, difusión y extensión educativas.

2.6.3 Metas

Diseñar en 1989 nuevas opciones educativas y reorientar las existentes para atender prioritariamente a la población rural, indígena y urbana marginada.

Integrar desde 1989 una comisión para el diseño de un modelo educativo que consolide la experiencia mexicana en la educación preescolar y prevea su articulación pedagógica con la educación primaria.

En 1985 definir los procedimientos de supervisión para verificar el cumplimiento

de la normatividad en los planteles de educación preescolar.

Desde 1990 continuar con la capacitación de educadoras en servicio en las áreas de educación musical y física.

Asegurar para 1990 la existencia de programas y mecanismos de participación de la sociedad en el quehacer educativo de los jardines de niños.

Implantar en 1991 el nuevo modelo curricular para la educación preescolar.

Asegurar para 1992 que todos los niños y maestros de las escuelas preescolares oficiales cuenten con un paquete de materiales didácticos.

Aumentar para 1994 la oferta de educación preescolar, con énfasis en la atención a las zonas rurales, indígenas y urbanas marginadas y las regiones del país que muestren elevados índices de

reprobación y deserción en los primeros grados de primaria.

2.7 Educación Primaria

2.7.1 Objetivo

Ofrecer una educación primaria de calidad, con las características establecidas en el Artículo 3º Constitucional y la Ley Federal de Educación, a todos los niños y asegurar que la concluyan por ser éste el nivel educativo base de la formación de los mexicanos.

2.7.2 Acciones Principales

Definir los lineamientos y mecanismos para la articulación de los ciclos de preescolar, primaria y secundaria, teniendo en cuenta los objetivos generales de la educación, las etapas de desarrollo del ser humano, las metodologías de trabajo y las condiciones y necesidades de la sociedad.

Elaborar con apego a la fundamentación teórica y meto-

dológica del nivel, el plan de estudios, los programas y los libros de texto de manera que resulten congruentes entre sí, asegurando la coherencia entre los elementos que los conforman, así como la observancia de los lineamientos de evaluación.

Diversificar los programas para atender las necesidades de la educación rural, indígena, urbana marginada y urbana, e incluir los contenidos básicos nacionales y regionales diferenciados, así como las sugerencias metodológicas adecuadas a cada sector de población, asegurando la misma calidad educativa para toda la población.

Realizar los ajustes necesarios a objetivos, contenidos y criterios de evaluación de los actuales programas, en tanto se elabora el nuevo plan de estudios nacional y los programas correspondientes.

Ampiar los servicios de educación primaria mediante nuevas opciones primordiales-

mente en las localidades dispersas y de difícil acceso, garantizando una acción coordinada entre las instancias involucradas.

Proporcionar educación relevante, con base en los modelos de atención para adultos, a la población desertora de diez a catorce años de edad, e implantar nuevos sistemas para acreditar y certificar sus conocimientos.

Establecer mecanismos que encaucen a la población demandante asentada en comunidades aisladas y de difícil acceso, donde por el momento no es posible llevar la oferta educativa, hacia localidades cercanas donde existan servicios educativos y apoyarlos con albergues.

Articular pedagógicamente la educación primaria con la educación preescolar y secundaria, orientando los contenidos que propicien el desarrollo del conocimiento histórico y el sentido crítico y ético de los niños en las dimensio-

nes nacional y universal. Se incluirán contenidos para la formación científica y tecnológica y métodos que promuevan la búsqueda e indagación del aprovechamiento de sus propios recursos para la solución de los problemas de su medio, fortaleciendo la capacidad autodidacta.

Abatir los índices de deserción y reprobación mediante la ampliación de los programas preventivos y compensatorios, especialmente en los tres primeros grados, tales como: recuperación de niños con atraso escolar, prevención de la reprobación, atención a niños migrantes, grupos integrados, primaria acelerada para niños de nueve a catorce años, así como mediante el fortalecimiento de los programas de lecto-escritura y enseñanza de las matemáticas.

Ampliar las investigaciones sobre las causas que provocan la deserción y la reprobación, especialmente en los tres primeros grados.

Elaborar guías técnico-pedagógicas destinadas a profesores de primero a tercer grados para apoyarlos en la comprensión del proceso de desarrollo de los escolares.

Reforzar en la educación primaria ofrecida a los niños indígenas la enseñanza del español, con el propósito de que logren una competencia lingüística satisfactoria para desenvolverse en cualquier medio. Asimismo, se intensificarán en este nivel educativo las manifestaciones culturales de las comunidades indígenas.

Impartir en la población indígena una educación primaria que provea los contenidos generales que posibiliten la realización plena de los educandos como ciudadanos mexicanos y, al mismo tiempo, los contenidos particulares que fortalezcan su libertad indiscutible, como integrantes de una etnia, de conservar y cultivar sus valores, hábitos, y tradiciones.

Enriquecer y diversificar la obra editorial, educativa y cultural, principalmente la destinada a niños y jóvenes, y continuar el proceso de integrar y acrecentar las bibliotecas escolares.

Dotar de recursos pedagógicos a las escuelas de organización incompleta, con el propósito de que estén en posibilidades de atender los seis grados de la educación primaria, y apoyar en forma prioritaria las opciones educativas destinadas a la atención de poblaciones rurales pequeñas y de difícil acceso, como cursos comunitarios, escuelas para indígenas, escuelas unitarias y teleprimaria.

Ampliar y mejorar los apoyos asistenciales para propiciar la permanencia de los niños en la escuela, tales como becas, albergues, desayunos y transporte escolar para localidades alejadas y dispersas.

Dotar oportunamente a las escuelas de más y mejores ma-

teriales y apoyos didácticos, en especial a las que registran índices elevados de deserción y repetición.

Impartir a los profesores de primaria en servicio cursos de capacitación para la promoción cultural y la educación física y artística, con el fin de que se desarrollen satisfactoriamente sus contenidos programáticos.

Crear los mecanismos pedagógicos, administrativos y jurídicos que posibiliten y promuevan la participación de los padres de familia y de la sociedad, en apoyo del mejoramiento cualitativo de la educación.

2.7.3 Metas

Establecer en 1989 la normatividad requerida para iniciar, desde 1990, un programa de participación de los padres de familia y la sociedad en general para mejorar cualitativamente los servicios educativos de este nivel.

Para 1990 haber incorporado a la educación de adultos parte de la población desertora entre diez y catorce años de edad, y haber implantado un nuevo sistema de acreditación y certificación de sus estudios.

Establecer para 1993 un nuevo plan de estudios y los contenidos de aprendizaje nacionales y regionales requeridos, articulándolos con los de educación preescolar y secundaria.

Para 1994 haber sostenido la atención al 100% de la población demandante de educación primaria.

Para 1994 elevar la eficiencia terminal en la educación primaria, sin menoscabo de la calidad, procurando duplicar la correspondiente a las zonas marginadas rurales e indígenas.

Disponer en 1994 de los nuevos libros de texto gratuito.

Para 1994 concluir el programa de integración de bibliotecas escolares en todas las escuelas primarias oficiales que carezcan de ella, e impulsar el de enriquecimiento de los acervos existentes.

Para 1994 haber dotado al mayor número de escuelas oficiales de los apoyos y materiales didácticos que complementen la práctica docente.

Reducir sustancialmente para 1994 la proporción de escuelas incompletas y unitarias.

Para 1994 asegurar el desarrollo de la educación física y artística en las escuelas primarias oficiales, y duplicar la población beneficiada por los programas de promoción cultural.

2.8 Educación Secundaria

2.8.1 Objetivo

Ofrecer una educación secundaria de calidad que iden-

tifique a los educandos con los valores nacionales, posibilite la continuidad de su formación académica y los dote de los elementos culturales, científicos y tecnológicos suficientes para enfrentar su realidad individual y colectiva.

2.8.2 Acciones Principales

Diseñar un plan de estudios para la educación secundaria en el país, caracterizado por su pertinencia y relevancia, integrado con programas de estudio que respondan a las condiciones locales y regionales, y que ofrezcan al alumno alternativas para su desarrollo educativo y cultural, así como bases tecnológicas para la vida productiva.

Articular pedagógicamente el plan de estudios de este nivel con el de la educación primaria.

Realizar los ajustes necesarios en los contenidos de los programas en vigor y en

los conceptos de evaluación a fin de conducir el proceso educativo con una orientación eminentemente formativa y abatir los índices de reprobación y deserción.

Dotar a todas las escuelas secundarias del país de paquetes de materiales y apoyos didácticos idóneos para su quehacer educativo.

Promover métodos de enseñanza-aprendizaje que fortalezcan entre los educandos los procesos de indagación, gestión, análisis crítico y experimentación.

Estimular en los educandos la autodisciplina necesaria que les permite conducir su educación y hacer de ésta un proceso permanente y autodidacta.

Ampliar la cobertura de educación secundaria poniendo énfasis en la atención a zonas dispersas y marginadas mediante disciplinas modalidades y el uso de la tecnología in-

derna, primordialmente el de la televisión educativa.

Reencauzar y fortalecer los servicios de orientación educativa para inducir la demanda hacia las opciones de educación media superior conforme a las necesidades del país y a la política sectorial.

Promover la formación de hábitos y actitudes respecto a la conservación de la vida y la salud física y mental del educando.

Enriquecer y diversificar la obra editorial destinada a este nivel educativo.

Impulsar los comités municipales y las agrupaciones de ciudadanos interesados en el quehacer educativo para que se corresponsabilicen del funcionamiento y mantenimiento de las escuelas.

2.8.3 Metas

Iniciar en 1989 la integración de los grupos técnico-

académicos para la formulación del nuevo modelo curricular de la educación secundaria.

Fortalecer desde 1989 la participación de los comités municipales de educación y las asociaciones de padres de familia en las escuelas secundarias.

Iniciar en 1990 cursos de regularización para alumnos reprobados a través de los medios de comunicación social.

Desde 1990 reencauzar el servicio de orientación vocacional para apoyar la selección de opciones de estudios postsecundarios acordes con las exigencias de la modernidad del país.

Operar para 1993 todos los grados del nuevo plan de estudios de secundaria.

Para 1994 haber incrementado el índice de absorción de egresados de primaria en secundaria.

Para 1994 reducir significativamente los índices de deserción y reprobación.

Para 1994 elevar la eficiencia terminal de este nivel educativo sin sacrificar requisitos de calidad.

Para 1994 dotar al mayor número posible de escuelas secundarias oficiales de un paquete mínimo de materiales y apoyos didácticos.

2.9 Educación Especial

2.9.1 Objetivo

Ofrecer el servicio de educación especial primordialmente en las zonas rurales, indígenas y urbanas marginadas, y consolidar el programa de atención a niños y jóvenes con capacidades sobresalientes.

Implantar un modelo de atención a la demanda mediante

la articulación de los servicios de la educación especial con la regular, acercar la educación especial a la comunidad, y detectar y atender oportunamente a la población que la requiere.

Diseñar un modelo educativo para mejorar las condiciones de desarrollo de los niños y jóvenes con requerimientos de educación especial que se ubican en el medio rural.

Implantar un modelo de atención para jóvenes y niños con capacidades sobresalientes que permita desarrollar y aprovechar su potencial.

Adecuar los contenidos educativos y los recursos didácticos a las características de la población que se atiende, mediante la evaluación de los planes y programas de estudio e incorporando la experiencia docente existente, además, realizar gestiones metodológicas y que permitan que comprendan los contenidos, así como las corres-

pondientes a los modelos de integración y de atención en el medio rural y a niños con capacidades sobresalientes.

Establecer mecanismos que permitan aumentar la producción de materiales y auxiliares didácticos específicos para las necesidades de la educación especial.

Proponer formas de participación social en las acciones tendientes a incrementar la cobertura de atención, y propiciar la integración social de las personas con requerimientos de educación especial.

2.9.3 Metas

Hacer funcionar en el primer semestre de 1990 el mo-

delo de educación especial para el medio rural y, desde el segundo semestre, los modelos de integración educativa.

En 1990 implantar modelos de educación para atender a niños con capacidades sobresalientes en los niveles de preescolar y primaria.

En 1990 aumentar la producción de materiales didácticos en Braille y sustituir las importaciones correspondientes.

Para 1994 haber elevado sustancialmente la atención de niños y jóvenes con requerimientos de educación especial. De ellos, por lo menos el 50% estará integrado a la escuela regular.

Lectura No. 4

Schmelkes, S. "Problemas y Retos de la Educación Básica en México".
En: Sierra, M. T. (Coor.) Cambio Estructural y Modernización
Educativa. México, UPN. UAM. COMECOSO. 1991. pp. 147-164.

La lectura, de carácter netamente cualitativa, aborda los problemas de la educación básica -como los otros artículos- pero proyecta de manera directa su tratamiento hacia los criterios de calidad: suficiencia, eficacia, relevancia y eficiencia. Concluye con una propuesta de diversificar -a diferencia de homogeneizar- algunas áreas tradicionalmente poco atendidas.

PROBLEMAS Y RETOS DE LA EDUCACION
BASICA EN MEXICO

*Szeira, M.T. Cambio Estructural y
Modernización Educativa. Mexico: UPA. UAMH
CMCSAC. 1991. p. 157-164.*

*Sylvia Schmelkes
Centro de Estudios Educativos*

I. Introducción

Vamos a abordar en esta plática lo que a nuestro modo de ver son los principales problemas de la educación básica nacional en el momento actual y a la luz de su historia reciente. Analizaremos los aciertos del Programa para la Modernización Educativa en su determinación por enfrentar estos problemas, y señalaremos, para finalizar, lo que desde nuestro entender son los retos que aún tienen que enfrentarse para caminar hacia una educación básica universal, suficiente, eficiente, relevante y eficaz, o en otras palabras, hacia una educación básica de calidad.

II. Una rápida visión de la historia reciente de la educación básica en el país

No cabe duda que la historia reciente de la educación básica en México está marcada por un proceso de enorme crecimiento y expansión, facilitado por dos grandes esfuerzos de planeación educativa: El Plan de Once años (1959) y el Programa de Primaria para Todos los Niños (1976-1982). Fue gracias a estos procesos de planeación que el sistema educativo mexicano logró, por primera vez en 1980, asegurar la oferta a todo aquel que solicitara ingresar a la educación primaria. A su vez, la educación escolar ha venido expandiéndose con notable rapidez a lo largo de las últimas dos décadas, y especialmente durante esta última. Por su parte, la educación secundaria ha venido siendo cada vez más capaz de absorber el egreso del nivel elemental.

III. Dos problemas persistentes

Al largo de las últimas tres décadas, y a pesar de la notable expansión del sistema de educación básica y de los encomiables esfuerzos de planeación de la misma por parte de la SEP central, han persistido al menos dos problemas, graves ambos, que han mostrado ser menos permeables a los esfuerzos por su disminución que el problema de la cobertura o de la oferta educativa. Estos son el problema de la desigualdad educativa, por un lado, y el problema de la deficiente calidad del proceso y de los resultados de la educación básica, por otro.

a) *La deficiente calidad de la educación*

Es compartido por las autoridades, investigadores, maestros y sociedad en general el problema de la deficiente calidad de la educación básica en nuestro país. Su realidad se hace patente en los índices cuantitativos que reflejan las características cualitativas tanto del proceso como de los resultados de la educación que se imparte en nuestros planteles escolares. El más claro de ellos es el índice de eficiencia terminal, que se ha venido abatiendo con demasiada lentitud a pesar de los esfuerzos, sobre todo el Programa de Primaria para Todos los Niños, por alcanzar el nivel de 75% en 1986. Como todos sabemos, y el propio Programa para la Modernización Educativa reconoce, estamos, en 1990, con un índice de eficiencia terminal para primaria de apenas 52%. El que prácticamente la mitad de los que ingresan a la primaria no logren terminarla seis años después es una clara indicación de que en el fondo existen problemas relacionados con la calidad del proceso de enseñanza-aprendizaje.

Además de este indicador cuantitativo que manifiesta claramente los resultados de una educación deficiente, tenemos indicaciones claras, si bien parciales y no representativas, de que la educación básica está logrando resultados de aprendizaje a los que la opinión pública ha tenido acceso coincidiendo en arrojar resultados a partir de los cuales difícilmente se lograrían notas aprobatorias del grado o del nivel en cuestión. Tan consistentes son estos resultados —por cierto, no negativos del nivel de educación básica— que hay quienes han

llegado a afirmar que somos un país de reprobados. Quizá el aspecto más grave de los resultados de estos estudios es el hallazgo de que, en educación primaria, nuestro sistema en general no logra sentar las bases para un alfabetismo funcional, herramienta fundamental tanto para enfrentar la vida del trabajo como para proseguir con estudios superiores.

Existe por otra parte un número pequeño pero creciente de estudios de corte cualitativo que utilizan enfoques etnográficos para abordar el estudio de vida cotidiana y procesos en general en las escuelas primarias. Estos estudios han sido especialmente iluminadores respecto no sólo a las manifestaciones de calidad deficiente, sino a sus causas, que al ser múltiples y diversas apuntan claramente a la complejidad del fenómeno educativo y a la importancia de soluciones unívocas, lineales o simplistas.

b) *La desigualdad educativa*

Es necesario aceptar el hecho de que nuestro sistema educativo creció en forma desigual. El proceso de crecimiento siguió el modelo del derrame paulatino de beneficios, de las zonas más desarrolladas a las menos desarrolladas, de las zonas más pobladas a las menos pobladas, de los beneficiarios más favorecidos a los más marginalizados. De esta forma, la escuela primaria llegó más tarde a los lugares más pobres, menos desarrollados, más dispersos.

Desgraciadamente, las variables que inciden negativamente sobre el aprovechamiento escolar están presentes con mayor intensidad en este tipo de zonas donde la escuela llega más tarde. Factores constitutivos de la pobreza, como la desnutrición, los problemas de salud, la escasa posibilidad que la familia tiene de ofrecer un ambiente familiar propicio al aprendizaje, las propias características culturales que inciden sobre la importancia que la familia otorga al avance escolar de sus hijos, son todos ellos fuertes condicionantes del acceso, de la permanencia y del aprovechamiento escolar. De esta forma, el proceso de crecimiento del sistema educativo se ha aunado a la dinámica de diferenciación socioeconómica y cultural y ha tenido como consecuencia inevitable la incapacidad no sólo de contrarrestar el peso de las variables externas que explican gran parte de las diferencias en los resultados educativos, sino ni siquiera

de asegurar la "igualdad de oportunidades" en educación. El saldo es un sistema educativo que acentúa las desigualdades previamente existentes.

Juan Prewda, en su reciente libro sobre la educación nacional¹, nos ofrece un conjunto de indicadores eloquentes relativos a esta desigualdad. Algunos de ellos son los siguientes:

- La escolaridad promedio alcanzada por la población mayor de 15 años en el país es de 8.1%. Sin embargo, si bien en 8 entidades federativas puede considerarse que hemos alcanzado la cifra de analfabetismo "residual" -4%-; en Oaxaca el porcentaje alcanza el 18%, en Guerrero el 17%, y en cuatro entidades federativas es superior al 12%.

- El propio índice de eficiencia terminal de primaria es altamente desigual: 80% en el Distrito Federal, 70% en ocho estados de la República, 40% en seis entidades, 30% en Chiapas y 10% en zonas indígenas y comunidades dispersas.

- En el Distrito Federal, sólo el 3% de las escuelas son incompletas. En Baja California esto es cierto del 7% de las escuelas. Pero en Chiapas, el 43% de las escuelas están en esta condición.

Podríamos seguir enlistando indicadores de desigualdad educativa, porque descubrimos la gravedad de este fenómeno educativo en cualquiera de los indicadores de desarrollo educativo tradicionales. No es aventurado suponer que, respecto a indicadores de corte cualitativo, la situación de la desigualdad es aún más aguda.

Un análisis de la evolución del fenómeno de la desigualdad educativa nos muestra, al igual que en el caso de la calidad, que se trata de un fenómeno persistente en nuestro sistema educativo. Cuando logra abatirse la desigualdad en alguno de los indicadores de desarrollo por ejemplo, en el de la cobertura de la educación primaria, ésta sólo se transfiere o se vuelve más evidente en otros por ejemplo, en la calidad de los resultados de la educación. El caso de la expansión de la educación preescolar es un ejemplo de esta realidad. Este nivel se ha expandido siguiendo las pautas del modelo del derrame paulatino de beneficios. Se extiende ahí donde la capacidad de presión política de los habitantes es mayor. Y como

¹ Prewda, Juan. *Logros, Inequidades y Retos del Futuro del Sistema Educativo Mexicano*. México: Grijalbo, 1989, pp. 39-42

todos sabemos, esta capacidad no se encuentra equitativamente distribuida entre los diversos sectores poblacionales. De esta forma, llega más tarde, y con menos calidad a las regiones y poblaciones que más lo requieren para lograr mayores condiciones de éxito en el transcurso de la educación primaria.

IV. Un fenómeno nuevo: el deterioro educativo

Los dos problemas a los que acabamos de hacer referencia han sido definidos por nosotros como problemas persistentes. Desde que se elaboraron en México los primeros diagnósticos críticos de la situación educativa², y a lo largo de esfuerzos sucesivos, se ha venido identificando dentro los desafíos más importantes a ser superados mediante la planeación del desarrollo de la educación en el país.

Sin embargo, y aunque con extrema lentitud en la mayoría de los casos, el proceso evolutivo del sistema educativo venía librando una batalla en contra de estos fenómenos. Respecto a los indicadores tradicionales de desarrollo educativo, México mostraba un tendencia histórico a un proceso de mejoramiento ininterrumpido. Como ya indicábamos, la capacidad de ofrecer educación básica creció rápidamente. No fue tan fácil superar el problema de la deserción, y menos aún las deficiencias cualitativas. Pero la tendencia, aunque lenta, era positiva.

Pero desde 1982 aparece un fenómeno nuevo en los diagnósticos recientes y a partir del análisis de las estadísticas educativas. Este nuevo fenómeno es un preocupante proceso de deterioro del sistema educativo en su conjunto y de muchos de los indicadores más importantes de su desarrollo. Algunos datos indicativos de este deterioro son los siguientes:

- Disminuye la capacidad de cobertura de la educación primaria. Si bien en 1982 se estimaba que 34,000 niños en edad de ingresar a la escuela primaria se encontraban fuera de ella, en 1987 esta cifra ya ascendía a más de 300,000³.

² Ver, por ejemplo, Latapi, Pablo. *Diagnóstico Educativo Nacional*. México: Centro de Estudios Educativos, 1965

³ Ver Lavín, Sonia "Exclusión y Rezago Escolar: Elementos para una Interpretación Prospectiva", ponencia presentada en el Coloquio sobre el Estado Actual de la Educación en México. México: CEE, En prensa.

- Hay algunas estimaciones que indican que a principios del año escolar 1987-1988, 11,000 comunidades que en algún momento dejó de contar con un maestro o más para impartir educación primaria, se encontraban desatendidas.¹

- Durante el sexenio anterior, se cancelaron o disminuyeron notablemente programas especiales destinados a atacar algunas de las causas de los problemas de calidad y desigualdad educativa. El es el caso de los Cursos Comunitarios del CONAFE, que disminuyeron a la mitad. Las Casas Escuela se cerraron. El Programa de Recuperación de Niños con Atraso Pedagógico, que habían mostrado su éxito durante 1979-1982, quedó reducido a un sólo proyecto. Se cancelaron los Centros de Educación Básica Intensiva destinados a atender a la población entre 11 y 14 años de edad sin primaria terminada (aunque ahora vuelven a plantearse esquemas para su atención).

- La eficiencia terminal de las escuelas ubicadas en zonas indígenas rurales y dispersas, que habían alcanzado ya índices cercanos al 20%, disminuye nuevamente al 10% en 1985, nivel históricamente superado².

- El coeficiente de absorción del egreso de primaria en el nivel medio básico descendió de 89 a 83% entre 1983 y 1987.

Bastan estos indicadores para dar una idea del proceso de deterioro de la educación nacional. Desgraciadamente, existen muchos otros indicadores de lo mismo.

A la base de este fenómeno encontramos causas de naturaleza estructural. Los efectos del crecimiento de la deuda externa, agudizados por la caída de los precios del petróleo, condujeron a un descenso del crecimiento del producto interno bruto, y a una creciente proporción de la decreciente riqueza nacional destinada al pago del servicio de la deuda. El efecto sobre el gasto público, y más notablemente sobre el gasto social—incluido el educativo—, de esta crisis es de todos conocido. La proporción del gasto educativo respecto al producto interno bruto descendió de 3.9% a 2.6% entre 1982 y 1987. La proporción del gasto federal dedicada al sector

educativo disminuyó, a su vez, del 7.5% al 3.0% durante el mismo lapso. Esto significó un descenso, en términos reales, del gasto de la federación en educación, que pasó de 368.6 miles de millones de pesos de 1982, en ese año, a 298.6 miles de millones de pesos de 1982 en 1987.

El saldo de esta situación es la pérdida tanto de la importancia social como de la prioridad política de la educación en el país. En efecto, desde hace tiempo la educación ha perdido su capacidad de fungir como canal de movilidad social. Se ha devaluado el valor de la educación en el mercado de trabajo. El papel del maestro se viene desvalorizando en la sociedad. La pérdida del poder adquisitivo de su salario es sólo una manifestación—quizá la más tangible—de esa realidad. A este conjunto de fenómenos se añade ahora, al analizar el período referido, la pérdida de la voluntad política para mantener al menos niveles de desarrollo educativo alcanzados previamente. Y respecto a la educación básica, esto se traduce en que este nivel siga operando como el principal filtro a la movilidad social en la sociedad mexicana.

V. El Programa para la Modernización Educativa y la Educación Básica

El contexto anterior describe el momento en el que se define el Programa para la Modernización Educativa. Después de la negociación de la deuda externa, dice el Presidente en su presentación, "la modernización educativa ha sido preocupación destacada y el tema al que he dedicado más tiempo y atención".

Fruto de un intenso proceso de consulta en los diversos niveles con expertos, maestros y sociedad en general, el Programa se propone objetivos, estrategias y metas en torno a nueve grandes rubros: la educación básica, la formación y actualización de docentes, la educación de adultos, la capacitación formal para el trabajo, la educación media superior, la educación superior y de sistemas abiertos de educación, la evaluación educativa y la construcción, equipo, mantenimiento y reforzamiento de inmuebles educativos. Intencionalmente claro en los "qués" y vago en los "cómo", el Programa se constituye en un llamado a la activa participación de maestros, autoridades locales y regionales, intelectuales, padres de familia y sociedad en general para su operacionización.

¹ Ver Centro de Investigación Cultural y Científica, A.C. "Diagnóstico de la Educación Nacional". México: mimeo, 1988.

² Ver *ibid.*, op. cit.

Es necesario destacar como el gran acierto del Programa el que se identifique el objetivo de universalizar la educación básica como la gran prioridad de la política educativa del sexenio. El problema de la educación de este nivel se asume en el Programa con toda claridad; se reconoce que la universalización de este nivel no es ya un problema de oferta —prácticamente el 95% de los que piden ingreso a la primaria lo consiguen— sino falta de calidad y equidad, que se traduce en elevados índices de deserción y en una educación deficiente en relevancia y suficiencia para la vida futura del educando. La educación básica se identificaba como la principal fuente de rezago educativo, cuyo crecimiento es alarmante, pero cuya presencia se reconoce con toda claridad. La universalización de la educación básica, por tanto, no se reduce en la óptica del Programa a asegurar la oferta educativa —si bien, atender a los que aún no se inscriben aparece como objetivo— sino que implica asegurar la permanencia en el nivel. Más todavía, el programa es claro en señalar la necesidad de compensar las diferencias que en parte explican la deserción en primaria, y se propone la extensión selectiva de los niveles previos a la primaria, que habla seguido, como ya indicábamos, el rumbo del derrame paulatino de beneficios, llegando más tarde a las zonas más pobres. La asunción de esta función compensatoria como una política expresa del gobierno federal es un avance del que debemos congratularnos.

Las políticas previstas para mejorar la calidad y la suficiencia del nivel, si bien son menos explícitas que las que orientan a la equidad, parecen también atacar algunas de las principales causas de la deficiente educación básica que reciben los mexicanos. Entre éstas cabe destacar en primer lugar el planteamiento de la necesaria reforma de la educación normal y de las actividades de actualización y perfeccionamiento del magisterio. El Programa no precisa los problemas de la formación magisterial ni desglosa la forma de atacarlos. No obstante, el planteamiento de la necesidad de "revisar a fondo las estructuras académicas y administrativas" de la educación normal y de los procesos de actualización de maestros, nos habla del reconocimiento del maestro como factor clave en los procesos tendientes a elevar la calidad educativa, y nos permite esperar que las instituciones identificadas como actores de este proceso, logren operacionalizar los objetivos planteados en programas que

verdaderamente le otorguen a los maestros mejores bases para desempeñarse como profesionales creativos de la educación, y para que funjan como agentes activos del proceso de modernización educativa en su realidad laboral cotidiana.

Otra medida que cabe destacar dentro del objetivo tendiente a elevar la calidad de la educación básica es la evaluación educativa. Se ha advertido en los diagnósticos recientes del sistema educativo nacional la ausencia de control y participación de la sociedad en el quehacer educativo. En parte esto se debe a que la población no está informada sobre lo que sucede en educación. Son pocas las acciones evaluativas que el sistema realiza sobre su quehacer. Las que sí lleva a cabo —como la evaluación por muestreo de alumnos— no se socializan, se han rutinizado y han dejado de ser consideradas como insumos importantes en la toma de decisiones. El desempeño de los agentes, el sistema como un todo, no se evalúa. Ni el sistema ni la sociedad pueden conocer lo que realmente ocurre en la educación más que en forma indirecta y parcial.

El Programa plantea el establecimiento de un sistema nacional de evaluación educativa que centre su atención en cinco líneas de evaluación: del desempeño escolar, del proceso educativo, de la administración educativa, de la política educativa y del impacto de la educación en el entorno socioeconómico. Especialmente alentadora es la concepción del proceso educativo que el Programa apunta, y cuya operación habrá de asegurar:

"Se intentará la participación de los maestros de grupo en el diseño e implantación de los modelos e instrumentos de evaluación educativa, y se incorporará a los padres de familia y a la sociedad en los procesos de análisis y transformación de la vida escolar y del conjunto del sistema educativo... Se difundirán sistemática y permanentemente los resultados de los proyectos del sistema nacional de evaluación educativa." (PME, p. 184)

VI. Los retos en educación básica⁶

El objetivo prioritario de la modernización de la educación específicamente de la básica, debe ser el de elevar la calidad de la educación

⁶ Lo que sigue está basado en Ulloa, Martínez, Muñoz, Schmelker. "Propuesta de Reforma de la Educación". México: mimeo. 1989.

que ofrece el sistema educativo nacional. Pero esta calidad debe ser entendida de una forma precisa, comprendiendo los siguientes aspectos:

Relevancia: Los objetivos y contenidos educativos deben ser relevantes en función de su aportación para la vida de los educandos.

Eficacia: Suponiendo que los objetivos y contenidos sean relevantes, la educación será tanto más eficaz cuanto mayor sea el número de alumnos que alcancen un dominio adecuado de tales objetivos y contenidos; es decir, que este concepto de eficacia comprende los *de cobertura educacional* (acceso y permanencia) y *nivel de aprendizaje* (logro de objetivos), y que está estrechamente ligado con el siguiente:

Equidad: Se trata de la característica del sistema educativo consistente en atender diferenciadamente a sus alumnos, ofreciéndoles los elementos necesarios según las características individuales y del entorno social de cada uno, para dar a todos las máximas oportunidades de alcanzar las metas de aprendizaje relevante que correspondan; se opone a cualquier tipo de discriminación por acción o por omisión; supone un enfoque compensatorio en el que se dé más al que necesita más.

Eficiencia: Un dimensión diferente de la calidad educativa se refiere a la relación entre los resultados obtenidos por la educación y los recursos requeridos para ello; si dos sistemas logran los mismos resultados —cuantitativa y cualitativamente— será de mejor calidad el que lo consiga en una forma más económica, usando menos recursos.

Una educación de calidad tendrá que ser, según este concepto, una que establezca objetivos socialmente relevantes, logre que éstos sean alcanzados adecuadamente por todos los educandos, ayudándolos diferencialmente para ello, y haga lo anterior de la manera más económica posible.

Entendiendo así el objetivo fundamental de la modernización de la educación básica, podemos proceder a enumerar lo que para nosotros representan sus grandes retos en orden de la importancia que reportan en función de su capacidad de condicionar la solución de otros problemas.

a) La dignificación del magisterio

La adecuada remuneración del personal es una condición necesaria, aunque no suficiente, para cualquier esfuerzo de calidad. Para ser efectivo un aumento salarial, tiene que ir relacionado con una racionalización y un reforzamiento de las exigencias de trabajo de calidad. Por tanto, es necesario modificar también las condiciones laborales para que se constituyan en estímulos adecuados para la búsqueda de la calidad, así como impulsar la revalorización social, y el sentido profesional en el ejercicio magisterial.

Pero el verdadero apoyo a la elevación de la calidad del sistema educativo se encuentra en la dignificación del trabajo magisterial. Esto solamente se logrará en la medida en que las condiciones laborales permitan la profesionalización de la labor docente. El maestro es un profesional de la docencia; es por tanto un actor activo, creativo y responsable dentro del sistema educativo. Debe poder apropiarse de su espacio de trabajo, tener libertad de diseñar las mejores formas de lograr los objetivos, poderse responsabilizar de la relevancia del aprendizaje. Y este esfuerzo debe ser debidamente estimulado, tanto por la satisfacción que un trabajo de calidad le reportará en forma personal, como laboral y económicamente. Los estímulos salariales deberán estar más en función de la forma como el maestro logra los objetivos con los alumnos, que son su principal clientela, y no de la manera como responde a las exigencias del sistema educativo. Asimismo, deberán existir estímulos económicos y de diversos tipos para los maestros que trabajan en las regiones más difíciles, con los grupos más numerosos, con los primeros grados.

La dignificación del magisterio y la profesionalización de su trabajo es condición para poder desarrollar un proyecto de calidad tal y como la hemos definido.

b) La descentralización de fondo del sistema de educación básica

Un adecuado proceso de descentralización es fundamental para la transformación cualitativa del sistema educativo nacional. Lo que se ha hecho hasta ahora no ha sido suficiente porque ha llegado sólo a cuestiones administrativas y no a los niveles de decisión. Sin

c) La participación de la comunidad y de la sociedad en el quehacer educativo

La sociedad debe adquirir la capacidad de participar en forma activa y creativa en lo que concierne a la educación. Sólo la activa y creativa participación de los organismos representativos de aquellos a quienes sirve la educación y de sus principales actores (padres, maestros, alumnos), podrá contrarrestar el poder y el peso de fuerzas sociales con intereses particulares ajenos a las finalidades de la educación.

Para que esto se dé, es necesario propiciar los procesos participativos desde la base misma de la sociedad. La prioridad debe estar centrada en el fortalecimiento de las organizaciones de padres de familia, de alumnos y de maestros de cada escuela. Sólo con una participación fortalecida a nivel de base —de escuela— es posible pensar que en las agrupaciones de segundo y tercer nivel (federaciones y confederaciones de padres de familia, maestros y alumnos) podrán también participar creativamente, siendo portadores de los intereses de los beneficiarios y actores directos del sistema educativo.

d) La renovación curricular

Entre los retos que deberá enfrentar un proceso de modernización de la educación básica, se encuentra el de la realización de una reforma curricular a fondo que contemple las siguientes cuestiones:

— Que articule coherentemente los tres niveles de educación básica en un conjunto que idealmente tendería a ser de doce años con tres ciclos, de los cuales el primero comprendería cinco: tres de educación preescolar y los dos primeros de la actual primaria. Durante este ciclo no habría reprobación, y la evaluación de seguimiento y retroalimentación deberá enfatizarse. El segundo comprendería los cuatro últimos años de la actual primaria, y el tercero de los tres de la actual secundaria. Esto permitiría articular el proceso educativo con las etapas evolutivas del desarrollo humano según las teorías psicoeducativas. Esto no implica que la educación básica de 12 años se declare obligatoria en el corto plazo, lo cual no puede hacerse hasta que el sistema sea capaz de asegurar una total cobertura de la demanda virtual. Sí, en cambio, significa

embargo, una descentralización total supone condiciones que por el momento no parecen darse. En concreto, no se ha consolidado el sistema educativo desde su base, incluyendo la transformación de cada plantel y de conjuntos pequeños de planteles a nivel local en entidades dinámicas, que asuman un papel activo en los procesos educativos y no se limiten a cumplir rutinaria y pasivamente programas diseñados centralmente. Para ello es también esencial la participación de los padres de familia, y de la comunidad en general, en una forma profunda y decisiva.

El que estas condiciones no se hayan dado todavía no implica abandonar el objetivo de la descentralización. Sí, en cambio, define una estrategia para que estas condiciones puedan alcanzarse.

Esta estrategia debe basarse en comenzar por una racionalización de las estructuras centrales y por una consolidación de las estructuras básicas, que son los planteles y las zonas escolares. Cuando esto se logre, una descentralización a nivel municipal y estatal de la educación puede ser posible. En una palabra, se propone una descentralización que parta desde la base hacia arriba, y no del centro hacia los estados, y después a los municipios.

La SEP debe irse convirtiendo en una estructura pequeña, cuyas principales funciones sean la normativa, la evaluativa y la com-pensatoria. Al mismo tiempo, deben reestructurarse y fortalecerse las zonas escolares en zonas de educación básica, relativamente homogéneas. En estas zonas, parece necesario sustituir el concepto de supervisión individual (que difícilmente puede entender la complejidad de problemas pedagógicos sociales, organizativos y administrativos que se presentan en las escuelas) por el de equipo de apoyo técnico-pedagógico, con especialidades complementarias, dedicado, como su nombre lo indica, a apoyar. Estos equipos deben ser catalizadores y apoyos para el desarrollo de la creatividad y la profesionalización del ejercicio de los maestros, en búsqueda de la calidad. Cada escuela debe convertirse, por decisión de su propio personal y con planeación propia, y con el apoyo de estos equipos zonales, en un círculo de calidad. Las zonas deberán representar además centros de confluencia, de intercambio de experiencias, de formación en la acción y de retroalimentación horizontal del proceso educativo.

la posibilidad de ir construyendo un trabajo armónico y de ir profundizando una extensión de naturaleza compensatoria.

Que defina mínimos y deje espacios de creatividad, buscando incrementar la relevancia del currículum proporcionando estímulos a la adaptación regional y local y permitiendo variantes curriculares muy importantes para zonas indígenas, rurales, etc.

Que comprenda mecanismos de evaluación diferentes a los actuales, de suerte que no sean básicamente competitivos y clasificatorios, sino retroalimentadores y estimulantes.

Que propicie de manera explícita y operacionalizada la investigación, la reflexión, la creatividad, la estructuración del pensamiento.

Ver áreas de especial cuidado y énfasis a nivel nacional

- *Curriculum valoral*. Desde que el niño se inicia en la educación básica, es importante que vaya introyectando y viviendo ciertos valores, actitudes, hábitos fundamentales para su inserción creativa y constructiva en la sociedad. Estos valores son: participación, responsabilidad, cooperación, solidaridad, sentido de pertenencia a un grupo social, a una región, a una nación, respeto a los derechos de los demás. La formación en todos estos valores no debe desarrollarse a partir de una área disciplinaria específica. Por el contrario, debe ser intencionalmente propiciada por los diversos elementos, como pueden ser la metodología didáctica, las actividades extracurriculares, la autorregulación, disciplina, etc., es decir, debe ser propiciada en la vida misma de la escuela. Esto, sin embargo, debe ser entendido intencionalmente, y sistemáticamente evaluado de manera formativa. La participación de los propios alumnos en la concreción de estos valores en la vida cotidiana —diferente en función del grado de maduración del niño— parece esencial como refuerzo a la propia formación valoral.

- *Lectoescritura*. No parece conveniente imponer a los docentes un método en particular de enseñanza inicial de la lectoescritura. El maestro debe tener acceso al conjunto de métodos que tienen una sólida fundamentación teórica, y la libertad de escoger el suyo. Existen importantes avances en la elaboración de material de apoyo a la lectoescritura que deben ser recuperados y fortalecidos (ver ma-

teriales del IPALE, de la Dirección General de Educación Especial, fichas de lectoescritura del Centro de Estudios Educativos). El programa de los Libros del Rincón es un valioso apoyo que conviene extender a todas las escuelas, y cuyo enfoque debe ser adaptado para ser utilizado en zonas indígenas, con lecturas dirigidas a los niños en su propia lengua. Desde los inicios del proceso de formación en lectoescritura, deben experimentarse los usos funcionales de la lengua escrita: como medio para obtener información, como memoria colectiva, como forma de comunicación y expresión, etc. Debe, asimismo, reforzarse el énfasis en la escritura creativa por parte de los niños en todos los niveles, como medio probado para afianzar la lectura.

- *Matemáticas*. El currículum de educación preescolar enfatiza la preparación para el pensamiento matemático en los niños. En primaria, sin embargo, se presentan serios problemas en el aprendizaje de la matemática. Hay avances interesantes realizados por la Dirección General de Educación especial para los primeros dos grados de la actual primaria. Es necesario reforzarlos. Hay también avances en investigación realizados por el DIE. También existe un esfuerzo interesante por provocar la aplicación de las habilidades matemáticas a la solución de problemas de la vida cotidiana, adaptado al medio rural realizadas por el CEE, que pueden servir como punto de partida para un desarrollo ulterior.

- *Educación Científica y Tecnológica*. Quizá sea ésta el área más empobrecida a nivel de educación básica. El DIE ha realizado investigación durante largo tiempo sobre la enseñanza de la ciencia en educación primaria. El estado del pensamiento sobre este particular a nivel internacional parece apuntar en el sentido de acceder a la ciencia y a la tecnología a través de procedimientos inductivos más que deductivos. Son los problemas concretos de naturaleza científica y tecnológica los que, para su solución, requieren acceder tanto al manejo del método científico como a la explicación científica de los fenómenos. Este enfoque presenta además la ventaja de que los laboratorios son proporcionados por la propia realidad escolar y ciudadana, y el equipamiento necesario en la escuela es mínimo.

- *Vinculación educación-producción*. Se propone que desde que el alumno inicie su formación en el nivel preescolar, emplee a participar en actividades que despierten en él el gusto por el trabajo

manual y productivo; que conforme vaya avanzando en su educación básica vaya aprendiendo a combinar el trabajo intelectual con el trabajo manual, y que comprenda que su formación tiene una finalidad social.

VIII. Areas a diversificar

Se parte del hecho, ampliamente comprobado, de que la educación homogénea para poblaciones heterogéneas produce desigualdad, desfavoreciendo a los que de antemano se encontraban en situación más favorable. La diversificación curricular, por tanto, es congruente con el objetivo de elevar la calidad de la educación en sus cuatro componentes (relevancia, equidad, eficacia y eficiencia).

- *Educación indígena*. - Se han generalizado grandes avances en la conceptualización de la educación bilingüe-bicultural que han repercutido en propuestas curriculares apropiadas para zonas indígenas. Estas, sin embargo, no han recibido el apoyo correspondiente, y en la mayor parte de las escuelas indígenas del país no se han dejado sentir estas importantes modificaciones. La educación indígena adolece de grandes deficiencias, y uno de los indicadores más patentes de las mismas es el elevado índice de ineficiencia terminal, cercano al 90%. En este medio, por tanto, es necesario que la SEP ejerza con fuerza su función compensatoria, de forma tal que se asegure, en el mediano plazo, una verdadera educación bilingüe-bicultural. En el caso de poblaciones en las cuales la lengua indígena sigue siendo la materna, la enseñanza de esta lengua en la escuela -y no el tránsito directo al castellano- se considera indispensable. Por otra parte, la educación indígena debe proponerse también ser bicultural y aumentar la relevancia de los contenidos escolares para el caso de comunidades culturalmente distintas a la dominante nacional. Esto requiere de un intenso trabajo de formación de maestros bilingües en ejercicio, de formación de nuevos maestros bilingües, de fortalecimiento de alfabetos y gramáticas en lengua indígena, del fomento de la producción de textos en lengua indígena, del esfuerzo a los proyectos de desarrollo curricular que han venido siendo elaborados con el fin de incorporar contenidos étnicos específicos al currículum de la educación básica (ver Cuaderno Guta para la Educación Bilingüe-Bicultural, del CEE).

- *Educación rural*. - Un esfuerzo similar es también indispensable para zonas rurales, en las cuales los problemas educativos se agudizan. Es necesario extender los tres primeros grados de educación básica (actual preescolar) prioritariamente en estas zonas, así como intensificar los proyectos remediales tanto de recuperación de niños con atraso escolar como de atención a niños desérticos. En todos los casos, es necesario aumentar la relevancia de la organización escolar (incluyendo horarios y calendarios), de los contenidos y de las metodologías empleadas. Existen proyectos ya probados que han pretendido mejorar la calidad de la educación primaria rural. En estos proyectos, la relevancia de los contenidos, la participación de los padres en el aprendizaje de sus hijos y en la marcha de la escuela, y la atención al rezago escolar, cobran especial importancia. Para el caso del tercer nivel de la educación básica, es necesario diseñar modelos curriculares que sean relevantes para los medios rurales (ver Modelo Alternativo de Educación Secundaria para Zonas Rurales, CEE).

En todos los casos, se trata de fortalecer metodologías didácticas que hagan descansar en la creatividad y profesionalismo de los equipos de maestros los esfuerzos de adaptación y generación de contenidos curriculares. Estas metodologías tienen en común la finalidad de integrar los conocimientos a partir de situaciones, hechos o problemas significativos para los alumnos, así como de vincular a los padres de familia y demás miembros de la comunidad con el proyecto académico de la escuela.

Además de los cuatro retos que acabamos de mencionar, que son centrales, es necesario:

- Tomar medidas emergentes de carácter remedial para contrarrestar las preocupantes tendencias de disminución de la cobertura y de la eficiencia terminal, sobre todo en zonas rurales aisladas y en zonas indígenas.

- Ir concibiendo un sistema distinto de formación del magisterio y de actualización del que se encuentra en ejercicio.

- Modificar radicalmente la concepción y la operación de la educación de adultos.

Enfrentar estos retos supone una voluntad política dispuesta a enfrentar decididamente la participación ciudadana en asuntos educativos, la superación del deterioro del financiamiento educativo

y la inversión ilegítima por parte de representantes de intereses particulares en los ámbitos de competencia que le pertenecen al Estado, es decir, a la sociedad civil y a su gobierno. Con ello se estarían atacando las causas fundamentales que impiden vencer los obstáculos persistentes al desarrollo educativo y que explican su reciente deterioro en relación a los objetivos centrales de justicia y equidad.

SEGUNDA UNIDAD.

EXPRESIÓN REGIONAL DE LOS PROBLEMAS

Un acercamiento a algunos de los problemas mencionados en la Unidad anterior, nos producen otra visión; a diferencia de una expresión cuantitativa global y desesperante, las lecturas que conforman esta unidad "se meten con la gente", no porque los datos no importen -de hecho se presentan como marcos donde se desarrolla la investigación- sino porque el problema planteado va adquiriendo otra dimensión diferente a la cual fue concebido -quizá ya lo tenía- y los retos se van haciendo cada vez más interesantes.

Las dos lecturas propuestas para esta unidad tienen como función modelar, ejemplificar, servirse de ellas para extraer alguna característica que pueda ayudar con el trabajo que se realiza, no son paradigmáticas ni prescriptivas. Si se ven desde el ángulo personal resultan conversaciones que realizan los autores en relación con un problema estudiado.

2. SEGUNDA UNIDAD.

Lectura No. 1

EXPRESIÓN REGIONAL DE LOS PROBLEMAS

Ezpeleta, J. y Weiss, E. (Coords). Evaluación Cualitativa del Impacto. Informe Final. PARE. CINVESTAV. DIE. IPN. México, Agosto de 1994. pp. 17-38, 175-183, 195-197 y 219-220.

Los fragmentos seleccionados en esta lectura corresponden a un estudio mucho más grande realizado para el Programa para Abatir el Rezago Educativo (PARE) en algunas comunidades del Estado de Oaxaca, en ese documento, los autores señalan que las condiciones en las cuales se situaba la problemática a estudiar, rebasó con mucho las expectativas y la metodología que se había planeado para ello.

Se eligió la línea que estaba relacionada con el maestro ya que incorpora varios de los problemas señalados en la primera Unidad de una manera conjunta, además la labor docente de ellos se sitúa en diferentes tipos de escuela; por ello, consideramos que este trabajo muestra una visión más nítida de varios problemas a la vez.

La serie de escritos inicia con una descripción de los maestros de manera histórica y situacional, continua describiendo -mediante ejemplos- su labor dentro de las aulas; realiza conclusiones generales en relación con los componentes del PARE y finaliza con una serie de recomendaciones.

2. LOS PADRES Y LA EDUCACION DE SUS HIJOS

Tener la escuela, las aulas, el "edificio", que se liga a la percepción de poblado constituido o en vías de constitución, se acompaña en la mayoría de los poblados de una actitud vigilante de los adultos sobre la regularidad de su funcionamiento. Entre los padres, sin embargo, ésto no supone una disposición homogénea para asumir las obligaciones y la disciplina que la escuela requiere de sus hijos y los maestros esperan.

La relación paterna con la escolaridad de los niños presenta contenidos y variantes que pueden rastrearse en distintas direcciones. Los antecedentes escolares de los adultos (y su valoración de la educación) su percepción del futuro de los hijos, la integración de los niños a la economía familiar, son algunos de los componentes que se ponen en juego a la hora de interactuar, como padres, con la escuela.

2.1 LA ESCOLARIDAD DE LOS ADULTOS

Un horizonte cultural signado ancestralmente por la pobreza está en la base de una percepción débil y fragmentada sobre las prácticas escolares.

Con pocas excepciones, la totalidad de las madres entrevistadas son analfabetas, hijas de padres y madres analfabetas, aún en los lugares donde la escuela existe desde hace dos décadas o más. La mayoría reitera que su padre "nunca quiso que fuéramos a la escuela", si acaso alguno de los varones" e informan que entre ellos pocos "aprendieron" y no pasaron de los primeros grados.

Un padre relata: "Un día mi hijo me preguntó ¿papá hay letra manuscrita? ¿Cómo es esa cosa? Yo no sé. No fui ni un día a la escuela... Tengo un libro de algo así. Me lo dieron en la compañía donde trabajé (albañil). Ahí nos metieron maestro para poder firmar. Aunque sea poner mi nombre. Y se comprueba que eres tú".

El nivel de escolaridad de los padres se mueve entre el analfabetismo y dos o tres años de primaria. Sobre esta constante, hay algunas excepciones en el más comunicado de los pueblos pequeños. En los grandes hay varios adolescentes que terminaron primaria y algunos señores reconocidos por lo mismo: hay también algunos jóvenes con secundaria completa e incompleta.

Entre los "presidentes de la educación" la mayoría son analfabetas, otros cursaron los primeros grados, pocos completaron el ciclo y sólo uno concluyó el bachillerato.

Aunque la escuela tenga años como para haber producido unas cuantas promociones de alfabetizados, la gente justifica la inhabilidad de la mayoría por los malos maestros que les enviaron, porque la escuela no pasaba de tercer grado, porque "trabajando en el campo se les olvida", (en una comunidad cuya escuela "completa" tiene más de diez años, el director comenta que hasta su llegada reciente, nunca hubo un grupo de 6° grado).

Mayoritariamente la cultura escolar no formó parte de la socialización familiar de los adultos. Aún hoy, los instrumentos escolares de los niños no parecen integrados al movimiento doméstico y se pierden o dañan con frecuencia por enojo del maestro. Que al niño se le perdió el lápiz puede ser una razón paterna para justificar su inasistencia a clases. Un padre que ha atravesado la sierra con dos burros para recoger los Libros del Rincón con materiales para alentar la lectura entre los adultos, responde a nuestra pregunta sobre la circulación de los textos en la comunidad, como afirmando el respeto local por el orden debido: "¡No! ¿cómo cree? Todo lo de la escuela está en la escuela. ¡Los muebles y los libros no salen de la escuela!".

Entre los adultos se encuentran distintas valoraciones de su propio analfabetismo. Para la minoría que no ha salido de sus pueblos o no se queja del trabajo que consiguen afuera, esa condición es parte de lo que les tocó y no fué un obstáculo para resolver sus vidas. Retomando el pensamiento de sus mayores, que todavía es certeza para muchos, alguien afirma riendo: "¡No joven, el estudio no se necesita para trabajar en el campo!".

Otros, entre esa mayoría con alguna experiencia urbana sienten el analfabetismo como una limitación: "en la ciudad si uno no sabe leer, uno da lástima".

Otros más hablan de sus iniciativas recientes para aprender a leer y escribir. "Yo ya aprendí algo con un vecino que quiso mostrar su inteligencia... quiso enseñar. Compramos silabario... le echamos ganas. Lo poquito que pudimos aprender, ahí lo llevamos... más o menos calmadito... Lo que sí: no sé nada de matemáticas".

El Sauce (B), con más de la mitad de sus habitantes en el Distrito Federal y donde a diferencia de todos los demás, las mujeres pueden responsabilizarse de algunos cargos locales, y en San Gerardo (B) la comunidad organizó una "comunidad" para ser organizada, ya se tiene un comité de trabajo permanente programa de INEE.

3. EL FUTURO Y LA EDUCACIÓN

El momento de la vida en la sierra es un momento de transición. Los jóvenes se dispersan, los dispersos de expresiones culturales más contemporáneas configuran una cultura popular que...

la cual se otorga significado a la educación escolar. La permeabilidad de ese universo pareciera estar en relación con los grados de aislamiento y las experiencias de migración.

En el grupo estudiado hay pueblos, los menos, con poca o reciente tradición de migración. Para el resto, la necesaria salida por la limitada producción de autoconsumo, introduce cambios en los modos de pensar y de vivir. Las referencias ocupacionales y geográficas ampliadas fisuran progresivamente la previsión tradicional de permanecer en sus lugares cultivando. Para la mayoría de los hombres este tránsito es conflictivo. Supone un duro balance entre la inviabilidad o fracaso de las posibilidades conocidas y las propias capacidades o la responsabilidad de "sacar adelante a la familia".

"Nunca pude conseguir (afuera) un trabajo que no sea de pico y pala. Pues... ¡chíngate! No fui a la escuela... Si supiera leer conseguiría un trabajo fácil..." En todos los pueblos se reitera esta idea que asocia educación con "trabajos fáciles". Pero también en todos los casos la expresión se formula desde la afirmación de una experiencia que sabe de "trabajos difíciles". El campo "es duro, hay que ser fuerte" y además "saberle" a la tierra. "Se sufre mucho" pero es cosa de hombres. Ser campesino es una condición que se respeta y valora. Lo mismo que la vida en el campo que es más natural y sana. Además ¿de dónde comerían las ciudades si no es por el trabajo del campo?. Por eso hay cierta dualidad cuando estos padres hablan de la escuela para los hijos. Aunque el destino natural de los hombres es el campo, no se engañan sobre el agotamiento o escasez de las tierras. La educación se asocia al éxodo, situación que, aunque se asuma, no es lo que se desea.

No obstante, ese sentimiento mayoritariamente transmitido por los hombres, y al parecer menos traumático para las mujeres, no pasaría de expresar un trasfondo de incomodidad propio de una transición no elegida. A pesar de ello, en sus estimaciones sobre las necesidades de los hijos, la educación se incorpora como el instrumento a su alcance para apoyar la incierta búsqueda de trabajo afuera.

En las expectativas sobre la educación, confluyen, en efecto, las representaciones sobre la realidad presente sobre las propias posibilidades y sobre el futuro. A partir de su análisis puede reconocerse una gama de posiciones que, en términos generales, diferencia a las comunidades entre sí, tanto como a grupos de familias dentro de cada una de ellas.

En todos los poblados la noción del futuro se asocia directamente al trabajo. La educación tiene un sentido subsidiario, acorde con los requerimientos del espectro de ocupaciones no agrícolas integrado al repertorio del conocimiento local.

Para el grupo que muestra mayores carencias y aislamiento resolver la más elemental subsistencia es lo que debe asegurarse. Desde un presente de extrema necesidad el trabajo se piensa como "destino"

más que como posibilidad de algún modo programable. Para una parte de este sector la anticipación del futuro es extremadamente débil. Con tono de asombro una madre relata la pregunta de un encuestador que nos precedió: "Me preguntó qué quiero que sean mis hijos cuando sean grandes.. ¡Nunca había pensado en eso! ¡Nunca!" y otra dice: "Sí, los mando a la escuela. No sé ni para qué los mando"

En las poblaciones, con mayor práctica de migración, en cambio, el trabajo es el medio para que los hijos sean "otra cosa", escapen de la actual condición, "no sean como yo", abandonen el campo.

En este grupo que es mayoritario, un sector considera a la educación como un apoyo para cambiar de vida, sin agregarle metas muy precisas o aludiendo a su expresión más mínima. La escuela sirve para "firmar", "para no perderse en las ciudades", "solo a los varones.. (sirve) para algo, por si salen", "para saber progresar". Otro más referido a la cultura urbana, aún sin conocerla, identifica oficios, puestos, hábitos y actitudes: "es bueno que vayan a la escuela porque aprenden a ser responsables y puntuales".

Las actividades no agrarias de subsistencia que tipifican a las poblaciones no requieren la acreditación de algún grado o la presentación de certificados escolares. La cartilla del Servicio Militar o el registro en el Seguro Social son los únicos documentos que en algunos casos se exigen. Sin estas preocupaciones las demandas son auténticamente instrumentales respecto a los contenidos a la escuela.

El interés por la lectura, que alude a la seguridad para movilizarse en las ciudades o a su importancia para algunos trabajos "de lápiz", sistemáticamente, en todos los pueblos se asocia a la necesidad de estar preparados para cumplir con las obligaciones del gobierno local: "por si le toca algún cargo". La administración municipal o estatal receptora de sus trámites genera esa sentida exigencia para los responsables de los asuntos comunitarios: "uno no se puede parar en una oficina de gobierno sin saber leer". Un encargado de la educación, única autoridad de un caserío dice "El comisario (del pueblo vecino, de quien depende) me manda recados escritos. Yo realmente no puedo... con mi hijo, que lee ¡pues ya! A los hijos hay que echarlos a la escuela. Así tienen con qué defenderse".

En uno de los pueblos madereros las madres hablan de la necesidad de preparar a los niños para administrar los bienes comunales: "desde hace dos años contratamos a una persona para que nos enseñe a administrar el aserradero y para el reparo de utilidades a los techos de fuelle. Y ahora también lo necesitamos para la carpintería que apenas iniciamos".

En el pueblo de artesanos, con permanente migración temporal de las familias y cuyos niños son vendedores y además traductores de sus madres que hablan náhuatl, la expectación apunta al español y a la escritura. Como en otros los pueblos, migración no autorizada, el español y la escritura en español es la función más fuerte que se adjudica a la escolarización. Pero también, como en todos, se

experiencia les indica que los niños "lo aprenden trabajando" más que en la escuela. Por eso tal vez, en este pueblo de vendedores la insistencia en las matemáticas es tan marcada.

El empleo generalizado como peones de albañil en las ciudades, fundamenta la expectativa de algunos de "aprender a leer planos".

2.2.1 La débil presencia de la Secundaria

Sólo los dos poblados más grandes con primaria general, tienen Telesecundaria. En uno, el zapoteca próspero con toda su organización tradicional vigilante y al servicio de la escuela, está establecido el pase automático de la primaria al siguiente nivel. Se trata de una medida coercitiva de la comunidad, definida en su Asamblea que da cuenta de la importancia que allí se adjudica a la educación. Las propias autoridades tradicionales son las depositarias de los certificados de 6º grado para asegurar la continuidad de los estudios a todos los egresados de primaria. La mayor parte de los varones realiza ese tránsito aunque el abandono parece ser alto. A las niñas, que en el momento de ingresar a la secundaria están alcanzando la edad para casarse -14 ó 15 años- los padres las sacan en quinto grado para impedir su acceso. Con las mujeres pasa lo mismo en el otro poblado y allí no hay la presión social, que se da en el anterior, para acceder al nivel medio.

La previsión del ingreso a la secundaria, en el resto de los poblados, depende del aislamiento, de las aspiraciones laborales y del acceso a los lugares donde se ofrece el servicio. Su lejanía supone gastos difíciles de asumir: los niños deben vivir en otros lados o bien pagar su transporte diario. Los estudios de secundaria no suscitan la atención de la mayoría de los padres y madres. Recogimos argumentos para justificar sus escasas posibilidades de pensarlo. El central: "echarlos a la secundaria es muy caro"; otros como "una las echa (a la secundaria) a las chamacas y se van con el novio y ya no vuelven" o "ellos son campesinos como nosotros, con la primaria ya se tienen que ir al campo". Algunos padres dejan abierta la posibilidad: "si ellos quieren se verá si se puede", "si le ponen ganas y se ayudan".

Desde su experiencia sin escuela y la convicción progresiva de que deben ofrecerla a sus hijos, los padres toman decisiones e incorporan preocupaciones cuando los escolarizan. Prescindir del niño durante media jornada constituye la decisión más importante en el comienzo de la relación con la institución escolar. En la división del trabajo de esa unidad productiva que es la familia, toca a los niños y niñas de todos los poblados responsabilidades permanentes como son las de alimentar y dar de beber a vacas, chivos, puercos y gallinas, juntar y acarrear el pasto, traerles el agua o llevarlos hacia los lugares donde pueden alimentarse que, según las características geográficas de cada lugar, pueden ocupar diariamente más o menos tiempo. Es tarea de niños juntar la leña -con la que se cocina y en

ocasiones se alumbrar, acarrear el agua, auxiliar a las señoras en el mandado o directamente hacerlo. Las niñas comparten varias de estas obligaciones además de apoyar o realizar la molienda del maíz, hacer tortillas, cuidar a los más chicos y participar, según sus edades, en algunas de las actividades en el campo.

Hay asimismo, tareas temporarias que en todos lados requieren de la mano de obra infantil y cuyo efecto en la asistencia a la escuela varía según la importancia de la migración adulta y joven. En la salida habitual de los "tiempos de seca", los niños "grandes" -desde los 10 u 11 años- reemplazan a los varones ausentes en el acondicionamiento de la tierra posterior a la cosecha como en otros trabajos relacionados con el aprovisionamiento o cuidado de la familia o la obtención de algún dinero (como cargadores en el mercado local o vecino el día de plaza, por ejemplo). Aquí "no hay huevones" dice un padre hablando de los niños del pueblo.

Gran parte de estas rutinas deben replantearse cuando los niños van a la escuela. Ello depende de la convicción e interés de los padres sobre la necesidad de hacerlo.

En tres de los pueblos pequeños, los maestros enfrentan el problema de los niños que migran como peones agrarios por varios meses con sus familias. Aparte de ellos en todos los poblados hay noticia de grupos de niños que no van a la escuela por expresa decisión de sus padres. Este conjunto puede representar entre un 10 o un 20%, según las comunidades. Su mayor concentración sucede en los caseríos más dispersos con escuela unitaria y en los dos poblados nahuatl, uno grande y uno chico. En los restantes, la coerción comunitaria, la importancia que las autoridades locales otorguen a la escuela, y los medios usuales para presionar a las familias (que van desde "invitaciones" a multas y pueden llegar a la exclusión de algunos beneficios colectivos) plantean mejores condiciones para disminuir esta franja. La tarea de convencimiento de estos padres en todos los casos es asumida por los "Presidentes de la educación" y a menudo apoyada por los maestros. Sin embargo, el éxito de su gestión depende en mucho de las posibilidades de control arriba mencionadas.

Más allá estos grupos la inscripción de los niños en el plantel parece predominantemente integrarse a las obligaciones paternas. Ello supone que las familias deben reorganizar la distribución y los tiempos de algunas actividades domésticas para colocarlas en horas que no interfieran con la escuela.

El respeto a las normas sobre la edad del ingreso, que solo en algunas escuelas tiende a normalizarse alrededor de los 7 años es, sin embargo, muy variable debido a las dinámicas de la economía doméstica. Las familias muy numerosas aun queriendo educar a sus hijos, normalmente defieren el ingreso atendiendo a las propias necesidades y organización para la subsistencia, al margen de la norma escolar. También padres recuerdan que la escuela puede decidir el ingreso o omitir su ingreso cuando los niños llegan a los 7 años, lo cual puede ser un incentivo para que los niños lleguen a la escuela.

porque "se cansan" o porque "son muy chiquitos" (un notable sentido de cohesión familiar especialmente referido a los niños y a su cuidado y a no separarse físicamente de ellos es un dato común a todas las localidades).

La asistencia parece bastante regular para algo más de la mitad de los alumnos respondiendo al sector mayoritario de padres que apuestan a la escolaridad. Pero también hay un sector estimable en un cuarto a un tercio de los niños, según los lugares, que son enviados por presión o con débil convicción paterna y que observan un ausentismo elevado. No obstante, aún entre los interesados, esa disciplina diaria no sacrifica opciones como la fiesta del pueblo vecino, el cuidado de los hermanos, el acompañar a la madre a buscar provisiones (a otro pueblo). En unos poblados más que en otros, se advierten algunas señales que dan cuenta del lento proceso de integración de la disciplina escolar a las rutinas de la vida familiar.

No sólo en casos de padres renuentes sino también cuando las comunidades mantienen relaciones conflictivas con los maestros, el horario escolar se resiente. Mientras conversamos con un Presidente de la educación cerca de la escuela, vemos llegar a una niña a las 10:30 de la mañana. Al preguntarle si los niños pueden llegar tan tarde el señor responde: "es que están acostumbrados así... El maestro.. La gente no deja que el maestro los tenga a la orden..."

La permanencia de los niños a la largo de todos los grados también sufre el embate de la escasa escolarización del medio, de la relativa internalización de la obligatoriedad y sobre todo de la necesidad de contribuir al mantenimiento de la familia. También sucede que después de tres o cuatro años de escuela el niño puede abandonarla porque "no le gustó", o "se aburrió" o "ya no quiso ir cuando su mamá se enfermó"; del mismo modo que puede reinscribirse en el momento que él lo decida, uno o dos años después de haber dejado.

En los poblados con escaso control comunitario sobre la escolarización, el ingreso tardío y la repetición produce que alumnos con 14 años pueden estar en tercero, cuarto, quinto o sexto grado. El límite de la permanencia en realidad está marcado por la edad. De modo que la escuela se abandona entre los 14 y los 16 años independientemente de haber completado el ciclo. A la vez los pocos que llegan a 6º, terminan su primaria entre esas edades.

Pasa lo mismo con las niñas, con el agregado de que su sobriedad tiene el límite social -éste sí cuidado por los padres- de llegar a los años en que empieza a ser requerida por los jóvenes para casarse. Como hay muchos varones entre los maestros, se considera peligroso dejarlas asistir cuando están llegando a los 14 años. Muchos maestros señalan que, por este motivo deben estar muy atentos a las formas en que tratan a sus alumnas. Uno de ellos comenta en su salón: "esta niña no quiere pasar al pizarrón porque no se anima. La tomaría de la mano y la llevaría al pizarrón... pero aquí no se puede..."

2.3.1 La atención a los aprendizajes

La ausencia de cultura escolar por generaciones posiblemente incida, como lo sugiere un maestro, en una percepción un tanto mágica de los modos de trabajo escolar: "ellos quieren que los niños aprendan de la noche a la mañana sólo así le sacan provecho al estudio. Se les hace muy tardado (el aprendizaje escolar)". En efecto, no hay indicios entre los padres de nociones vinculadas a la continuidad, o secuencias del aprendizaje escolar.

No obstante, el interés de los padres por los logros de los niños, se manifiesta predominantemente en dos formas. Una, es la que descarga totalmente en el niño la atención y la responsabilidad hacia las actividades escolares. La actitud paterna se resume en "yo lo dejo que vaya" y podría completarse: a mí me cuesta en útiles, limpieza de ropa -por la escasez de agua- y reemplazo en su trabajo. "Si él quiere ir" "si él se pone con la tarea" "si él le echa ganas"; los padres permiten, pero no se involucran. La otra forma, que parece dominante indica que los padres de algún modo se involucran, aun ateniéndose a indicadores periféricos para estimar los avances de sus hijos. Con inseguridad declarada dicen: "No lo oigo que lea debe ser que no aprende"; "Lo pongo frente a un libro.... A ver, una palabra, a ver tus letras, pero nada.... Se queda viendo el libro, no como ésta (otra hija) que sí se le oye".

Dice una madre: Yo digo que sabe pos lee un poquito del libro y escribe las compras (que se hacen en el pueblo vecino)... Yo no sé tal vez (el niño) me haga tonta" y otra: "Yo digo que está bien que (el maestro) les pegue", y otra: "Ahora lo pasaron a 1º, no sé si de 2º o de 3º".

Sin embargo, algunos padres y madres que a través de este tipo de pautas advierten el atraso de sus hijos lo asocian a la conducta de los maestros: "Dicen que (el niño) va en 3º... pero no aprende nada. Debe ser porque el maestro no viene... Otra "Los chamacos no saben nada. El maestro falta hasta semanas completas".

En ocasiones algunos familiares intervienen para apoyar las tareas de los niños; algunos de ellos dicen que cuando pasan de 2º ya no pueden ayudarles. En algunas localidades encontramos una franja de jóvenes, especialmente niñas, que valoran con información más precisa los aprendizajes de los pequeños y enjuician severamente a los maestros. Sobre su hermano que está en 6º grado, dice una jovencita: "No puede hacer cuentas. Apenas sumas de dos cifras... Por eso digo que el maestro no les enseñó. Ni multiplicación, ni división. A mí sí me enseñaron un poquito de eso". Y otra agrega: "Los niños no pueden nada. Ni sumar, ni restar, ni multiplicar. No pueden nada y ni leer. Si no le enseñan, qué van a leer... Puras palabritas sueltas en el cuaderno pero en el libro, no leen. Nada".

Todo lo antes mencionado lo mejor es presentarlo entre las diferentes generaciones que han tenido una mínima experiencia con la escuela, con un aprendizaje por el que se ha pasado, pero que no se ha interiorizado.

considera productos de uno u otro "buen maestro" que trabajó allí y se quedó algún tiempo. Dice una madre: "los maestros de antes se quedaban. Por eso los hijos grandes aprendieron" y su hija completa: "... Y nos enseñaban de 8 a 1 y de 4 a 6 (no como el de ahora)".

La comparación con ese "buen maestro" que alguna vez pasó es permanente y sumada a la expectativa porque los hijos aprendan, alimenta el control cotidiano sobre el comportamiento de los actuales maestros. Este se ejerce en dos direcciones: por un lado se atiende a la asistencia, según el calendario y el horario. Por otro lado se centra en vigilar que su conducta y apariencia no violenten las costumbres, tradiciones y jerarquías, que sea respetuoso y se presente ante la comunidad, que celebre la ceremonia de la bandera, que en ciertas fechas ponga programas, que no olvide el día del niño y de las madres, que no se mezcle en pleitos, que no beba, que no tenga deudas con los vecinos.

2.4 LA POBLACION DE LAS ESCUELAS

El Cuadro I.4 informa sobre la población de maestros y alumnos en cada una de las escuelas estudiadas. En todas es grande el contraste entre el volumen del primer grado y la escasa población de sexto año. Entre esos polos llaman la atención los saltos, con disminución progresiva, de la matrícula entre los tres primeros grados. Junto a ello, resalta una franca desproporción entre los inscritos en éstos tres grados y en los tres últimos.

CUADRO I.4
MATRICULA POR ESCUELAS, GRADOS Y NUMERO DE MAESTROS*

ESCUELA	No. DE MAESTROS		MATRICULA OFICIAL POR GRADO*						TOTAL
	1992-93	1993-94	1º	2º	3º	4º	5º	6º	
Rancho Viejo (U)	1		10	4	3	3	3	3	26
Cacaatla (U)	1		6	7	1	2	3	1	20
El Huipil (U.Bil)	1			17			4	n.i.	31
Tonanzin (U.Bil)	1	1	25	10	7	n.i.	n.i.	n.i.	42
San Gerardo (B)	2			s.d.		8	5	9	24
El Alto (B)		2	22	16	14	9	7	4	72
Jamaica (B)		2		23			19		42
Tlanepanla (B)		2		29		8	3	8	48
Tierra Nueva (B.Bil)		2	26	n.i.		39		n.i.	65
San Miguel (G)**	10	9	74	69	56	44	16	17	367
Copal (G)	10	10	98	100	76	32	23	18	347
Huazontle (G.Bil)	8	5	33	48	25	26	13	10	155

Nota: s.d.= sin dato.

n. i. = no imparte el grado.

* La matrícula oficial por grado de las escuelas El Sauce, Tonanzin, San Miguel, Copal y Huazontle, consideradas en las dos etapas de trabajo de esta investigación, corresponde al periodo 1993-94.

** La población por grados se basa en asistencia observada mientras que el total refiere a la matrícula oficial.

En comparación con las escuelas generales, el servicio ofrecido por educación indígena se percibe más restringido e irregular. Una sola escuela, Huauzontle (G. Bil), con un docente por grado, atiende a los seis grados. Tiene 155 alumnos y el Censo Escolar informa de 260 personas para el grupo de edad 6-15 años. Las dos unitarias bilingües son incompletas. Tonantzin (U. Bil) ofrece los tres grados iniciales; aún siendo bidocente, en el ciclo anterior su oferta era la misma.

Tierra Nueva (B. Bil) no tiene 2° y 6° grados. Los maestros señalan que no hubo alumnos en 2° y que sus autoridades no autorizan la existencia de 6° con menos de 10 niños. Calculan que en un año se conformará el grado si los que terminaron el ciclo pasado regresan para sumarse a los que ahora están en 5°. La situación favorece a los maestros cuyos grupos son numerosos y están disparejamente distribuidos: uno atiende a primer grado con 26 niños y el otro a los 39 que están en 3°, 4° y 5°.

Las trece escuelas trabajan en un turno, con excepción de El Huipil (U. Bil) cuyo maestro da clases a un grupo por las mañanas y a otro por las tardes, como condición del supervisor para cobrar el incentivo de arraigo. En las escuelas grandes, encontramos dos maestros con doble plaza. En San Miguel (G) una maestra atiende las dos secciones de primer grado, una en la mañana y otra en la tarde. En Copal (G) el maestro y el director interpretan la doble plaza como repartible en dos grados dentro del mismo turno.

2.4.1 La asistencia de los niños

En las dos etapas de trabajo se observó la asistencia de los niños teniendo como referencia la inscripción oficialmente registrada. Así se obtuvo una apreciación puntual promediando los datos de tres a seis días de clases, que en varios casos pudieron complementarse con los registros mensuales de asistencia. No obstante, la composición de estos datos es compleja, comenzando por su relevamiento. La observación en los dos momentos, se realizó en tiempo de secas, período que propicia la concurrencia más sostenida de los alumnos.

Maestros y supervisores dan cuenta de cierta inflación artificial de la matrícula en todas las escuelas visitadas. Por nuestra parte, no fue posible precisar la diferencia entre los reales ausentes y los inexistentes. Sin embargo, presumiendo la inflación de ese margen en que valoramos como buena una muy buena asistencia del 75% y más que se obtuvieron 8 de las 13 escuelas. El promedio fue

CUADRO I.5
ESTIMACION DE ASISTENCIA DE ALUMNOS Y MAESTROS. VIGILANCIA
COMUNITARIA DE LA ASISTENCIA DE ALUMNOS

POBLACION	ASISTENCIA DE ALUMNOS %	ASISTENCIA MAESTRO*	VIGILANCIA COMUNITARIA A ASISTENCIA ALUMNOS
Rancho Viejo (U)	38	Muy mala	Débil
Tonantzin (U.Bil)	50	Mala	Débil
Huauzontle (G Bil)	65	Mala	Débil
San Gerardo (B)	66	Muy buena	Fuente
Copal (G)	68	Mala	Débil
El Huipil (U.Bil)	75	Buena	No hay
Jamaica (B)	76	Buena	Débil
Tlanepantla (B)	79	Mala	Débil
Tierra Nueva (B.Bil)	81	Muy mala	Débil
Cacaxtla (U)	85	Muy mala	No hay
El Sauce (B)	85	Buena	Fuente
El Alto (B)	85	Buena	Fuente
San Miguel (G)	85	Muy buena	Fuente

* La asistencia de los maestros se califica según las faltas mínimas estimadas por mes:

Muy mala: 8 a 12 días
Mala: 5 a 7 días
Buena: 2 a 4 días
Muy buena: faltan esporádicamente

Cuatro de ellas coinciden con maestros que asisten regularmente y otras tres, aisladas y dispersas muestran una población disciplinada a pesar de la variable presencia de los maestros. Jamaica (B), finalmente, es un caso especial. Siendo bidocente funciona como unitaria. La maestra que asiste habitualmente de lunes a jueves, atiende a los dos grupos multigrado. El otro docente -a la sazón su conyuge- "no está nunca", puesto que atiende otro trabajo. En casi todas las escuelas de este grupo más de la mitad de los niños mantiene un buen ritmo de asistencia y suele ser un grupo, localizable por familias, el que concentra el mayor número de faltas.

Entre las 5 escuelas con ausentismo infantil mayor al 30% llama la atención San Gerardo (B), cuyos dos maestros son cumplidores y viven en la comunidad. Está fuertemente organizada para apoyar a la escuela, aprecia a los docentes y también se ocupa de presionar a los padres para que envíen a sus hijos. Las casas están muy dispersas y alejadas: entre media hora y dos de camino hacia la escuela. Este hecho junto al no controlado de la matrícula real, pudieran explicar su ubicación en este grupo. Las otras cuatro se corresponden con maestros "muy faltistas", con comunidades en proceso de desintegración poblacional y con algunas de las que muestran mayor pobreza entre el conjunto. En tres de ellas es donde ocurre la mayor migración familiar que integra el trabajo infantil. En dos casos las salidas son a las cosechas por temporadas de dos a cinco meses. En Copal (G) el destino son las

ciudades turísticas donde los niños participan en el comercio callejero de artesanías. Sus salidas son intermitentes a lo largo de todo el año y muy habituales los viernes, día en que la población infantil de la escuela se reduce a la mitad.

Los registros de asistencia de algunas de éstas muestran aproximadamente un 25% del alumnado que ingresa en octubre y posteriormente mantiene un ritmo de faltas que va entre los 5 y 10 días por mes. Sin embargo, en estos cuatro pueblos -lo mismo que en varios de los restantes- han corrido maestros por incumplidos en ciclos anteriores y se han ocupado de tramitar sus denuncias en la supervisión. Por otra parte, es práctica conocida de las comunidades, que una de las formas de presión cuando estén inconformes y quieren correr al maestro es que "le quiten los niños". Podría ser el caso de la unitaria de Rancho Viejo (U).

Ponderando, en síntesis, la complejidad de estos datos, podría decirse que, existiendo el servicio, la tendencia dominante es mantener una asistencia tendencialmente regular, como lo sugiere la presencia de los niños en las escuelas con maestros "faltistas" del primer grupo. Sin embargo, la asistencia infantil, indicativa del interés comunitario por la escuela adquiere otra significación si, en relación a los procesos de aprendizaje, sus datos se ajustan a un año escolar extremadamente breve que resulta del ausentismo de los maestros. Antes de pasar a este tema parece pertinente agregar otro elemento referido a la población estudiantil.

Una característica común y dominante en el grupo estudiado es la sobreedad de sus alumnos. La cultura paterna con relación a la edad del ingreso o al ingreso escalonado si son muchos los hijos, sumada a la repitencia configuran un fenómeno que, además de crítico para la deserción, perfila para cada grado, una clientela predominantemente adolescente, distinta a la prevista. Fenómeno que tiene repercusiones para el diálogo pedagógico y que debiera tomarse en cuenta tanto para las propuestas de aprendizaje como para la capacitación docente. El Cuadro I.6 muestra algunos ejemplos.

CUADRO I.6
DISTRIBUCION DE NIÑOS POR EDADES SEGUN UN CREDITO ESCOLAR

Escuela/Ciudad	Edad										Niños por grupo	
	6	7	8	9	10	11	12	13	14			
Politecnico (Cruz Verde)					1	1	1	1	1	1	1	7
Politecnico (Cruz Verde)					1	1	1	1	1	1	1	7
Politecnico (Cruz Verde)					1	1	1	1	1	1	1	7
Politecnico (Cruz Verde)					1	1	1	1	1	1	1	7

Elaboración propia a partir de datos de la supervisión de la zona de Cruz Verde.

3. LOS MAESTROS

El PARE ha dirigido a maestros de zonas marginadas varios de sus apoyos para mejorar sus prácticas e incidir en la calidad de la enseñanza.

"Ser maestro", desde la información recogida, remite a historias de vida similares y a formas de proceder legitimadas para construir la profesión.

Todos los docentes entrevistados provienen de familias con escasos recursos y escolarización. Su acceso a estudios más allá de la escuela primaria se realizó en condiciones de precariedad y esfuerzo permanente. Cuando hablan de su ingreso al magisterio destacan la fuerte motivación económica, que para algunos, continúa siendo importante.

3.1 ORIGEN SOCIAL Y PREPARACION PROFESIONAL DE LOS MAESTROS.

La mayoría procede de familias campesinas, otros son oriundos de poblados más grandes y urbanizados, hijos de trabajadores en el área de servicios.

La escolaridad de los padres, en ambos grupos, en general es exigua o nula. De los que lograron realizar estudios, la mayoría alcanzó los tres primeros grados de primaria. Los padres que fueron maestros ingresaron al servicio con sexto grado y durante su ejercicio algunos efectuaron estudios de normal básica, con excepción de una pareja que ya tenía sus títulos al comenzar.

Para los de origen campesino, la producción de sus tierras no resolvía todas las necesidades de sus familias "a la hora de almorzar nos daban una tortilla, una memelita y eso era todo para la mañana. No había en la casa ni veinte centavos, de esos de cobre, ni cinco centavos. Mi papá se dedicaba al campo pero teníamos maíz y lo poco que se cosechaba, pues con eso nos íbamos alimentando". Otro comenta, "...nosotros somos de una familia pobre... así con trabajos, viendo uno sale adelante".

Todos hacen referencia a la economía familiar basada en el autoconsumo principalmente del maíz. Algunos agregaban otros productos "A veces mi papá sembraba jitomate y le pegaba, de ahí se empezó a hacer de sus cositas y a pagarnos algo de la escuela". Otro comenta "también sembrábamos jamaica y la vendíamos, cuando estaba a un buen precio y ya con unos doscientos o trescientos kilos, ya es un aliviane".

Los padres de tres -entre cincuenta y cuatro maestros- combinaron las labores del campo con el magisterio. Atendían sus tierras los fines de semana y en vacaciones, mientras la esposa e hijos los

reemplazaban durante la semana "...él era maestro y también trabajaba en el campo. él nos enseñó a todos el trabajo del campo".

Los maestros y sus hermanos intentaron mejorar sus condiciones de vida superando el nivel escolar de sus padres. Financiar sus estudios implicó un esfuerzo personal y familiar "mi papá nos dio la primaria, ya después nosotros". Otro dice "yo me sostuve porque me ayudó mi hermano... él me mantuvo", o en palabras de otro "mi papá ayudó a la mayor, luego ella se hizo cargo de la segunda y mi padre nos mantenía a mí y a mi hermano el pequeño, luego cuando la segunda empezó a trabajar también nos ayudó a los dos más chicos".

El grupo de origen campesino -como en las comunidades estudiadas- nunca dejó de apoyar la producción familiar siendo niños y adolescentes: "en la primaria yo le ayudaba, él nos obligaba" dice uno y otro "yo ayudaba en vacaciones, cuando estábamos estudiando en la primaria y la secundaria saliendo de clases". Y otro que estudiaba en la tarde "yo le ayudaba en las mañanas, los fines de semana y en las vacaciones". Llegado el momento de salir a otra comunidad para ingresar a la secundaria, aunque su participación se tornó más esporádica, retomaban el trabajo en los momentos señalados para regresar a la casa.

Fuera de sus pueblos, para cursar primaria y secundaria, fue necesario cooperar con las familias que los recibían mediante una cuota en dinero o despensa de sus padres o mediante su apoyo en las tareas domésticas.

Otros con menos recursos estudiaron en internados de gobierno gratuitos: "Yo estude en una escuela interna, me enteré que había becas para las escuelas secundarias también de tipo interno... teníamos el pase automático para las normales rurales... era también interno".

Varios se emplearon para solventar sus estudios "yo trabajaba, a veces me iba de peón los sábados y domingos y regresaba a la preta", otro, "cuando estudiaba la preta empecé a trabajar en teléfonos veía las comunidades donde se les iba a poner y luego me enseñaron a dibujar con Leroy y eso ya lo hacía en la casa".

Los maestros se reconocían procedencias de poblaciones más similares a las campesinas donde obtuvieron su formación "mi pueblo es pequeño, son como cuarenta y seis casas y no había las escuelas secundarias". Otro dice "mi pueblo es como este pero allí es peor porque no hay agua y no se da nada, aquí sí se da".

En el mundo campesino existieron y existen aquellos productores de papas, porotos, aríboles, los cuales tienen diferentes maneras de organizar su producción y consumo.

dedicaban al hogar, una "lavaba y planchaba ajeno". En un solo caso los padres también trabajan en el magisterio.

Este grupo aunque describe serias limitaciones económicas no menciona haber trabajado durante sus estudios.

En ambos grupos, el nivel escolar de los hermanos también aumentó en relación a la escolaridad de los padres. Una gran mayoría realizó estudios técnicos o bachillerato o normal básica, seguidos de un grupo con estudios universitarios, entre los que se encuentran los hijos de maestros. Muchos optaron por el magisterio ya sea en primarias o en preescolar. Los menos completaron su secundaria y muy pocos tienen primaria completa o incompleta.

En síntesis, la mayoría de los maestros y sus hermanos, constituyen en sus familias, la primera generación que accedió plenamente al mundo escolar: que aprendió en la escuela normas y reglas, cuya presencia fue escasa o nula en su socialización familiar.

La elección del magisterio tuvo mucho que ver con las posibilidades que brindaban los familiares. "...Como mis padres son campesinos pues pensamos que estaba bien ser maestro porque muchas veces uno piensa como sale para adelante". Era una carrera corta, barata, y les aseguraba un empleo.

Para algunos que deseaban cursar otros niveles, el magisterio les permitió combinar los estudios de bachillerato o licenciatura con su trabajo "pues tiene uno el trabajo seguro y puedo seguirme preparando".

Otros hubieran preferido hacer otras carreras: derecho, ingeniero en informática, arquitectura, federal de caminos o militar. Hubo entre ellos quienes iniciaron esos estudios pero debieron abandonarlos y optar por su actual profesión "mi idea no era estudiar para maestro yo quería ser otra cosa federal de caminos, piloto aviador estas carreras son caras. Un hijo de campesino siente muy difícil para tener una carrera de ese tipo...". Otros no se atrevieron a intentarlo por sus desventajas culturales "pensé que no la iba a hacer y no entre"

Ante estas situaciones la docencia se presentaba con grandes ventajas: podían ingresar con niveles básicos o medios de educación y durante su servicio concluir los subsecuentes.

Si bien la mayoría ponderó sólo la parte laboral, algunos consideraron aspectos profesionales. Conocían el quehacer de los docentes porque sus familiares o amigos desempeñaban la misma labor o bien, contaban con experiencias positivas de alfabetización de adultos.

3.2 TRAYECTORIA PROFESIONAL Y PROYECTOS PERSONALES

La consecución de condiciones laborales más adecuadas a sus intereses se ponen en juego cuando los maestros deciden continuar estudios o bien, cuando optan por cambiar de una escuela a otra. Por las características de la oferta docente, las instituciones educativas admiten a maestros con diferentes niveles escolares. Los de la Dirección de Educación Indígena tienen menor preparación, en relación a los de la Dirección General de Enseñanza Primaria.

Los primeros cursaron en su mayoría la secundaria, muy pocos el bachillerato técnico y sólo uno logró concluir la normal básica. Los segundos en su mayoría egresaron de normal básica, muy pocos de la Licenciatura en educación primaria y sólo algunos del bachillerato. De éstos últimos encontramos algunos con mucha antigüedad quienes ingresaron con estudios de primaria y secundaria.

Los de normal básica o licenciatura tienen legitimada su situación con ese título. Quienes no lo han obtenido, después de su ingreso se les requiere nivelar su preparación para permanecer y obtener mejoras laborales. Esto implica acreditar otro nivel de estudios para quienes cuentan sólo con la primaria, secundaria o bachillerato "porque dicen que ya no van a aceptar a maestros con bachillerato y menos con secundaria".

La mayoría de los maestros indígenas se encuentran en esa situación. En las primarias generales dos factores influyen para acceder a otros estudios. Por un lado, lo referido al salario, con bachillerato el sueldo es menor que con normal básica; con tres años de licenciatura se obtiene una plaza de tres cuartos de tiempo que incrementa el sueldo. Por otro lado, entre los maestros se manejan categorías de prestigio dependiendo de su escolaridad, como lo aclara un director: "los maestros de primera son los que tienen normal superior o la Licenciatura, los de segunda son los normalistas titulados, los de tercera son los normalistas con carta de pasante, y los de cuarta son los bachilleres". Quienes aun no han concluido sus estudios son los normalistas pocos han accedido a la licenciatura o a la normal superior.

Para lograr la nivelación de estudios la DPEI ofrece a los maestros distintas posibilidades: cursos matutinos o cursos sabatinos, en vacaciones y escolarización. Con éstas los maestros pueden estudiar y trabajar.

Algunos maestros también refieren a sus inquietudes educativas como fundamento para continuar sus estudios. Estudio por dos objetivos: uno es por la preparación y por los niños y otro es por el

3.2.1 Cambios de sede y sus motivaciones

El sistema de asignación de maestros a las escuelas establece que los nuevos van a comunidades lejanas y con pocos servicios. Además, se les destina a cualquier parte del Estado o del país, sin tener en consideración su lugar de residencia.

Tales criterios de ubicación originan una dinámica donde se privilegia el cambio constante para ir accediendo a comunidades y centros de trabajo con mejores condiciones de vida o más cercanos a sus familias. En muchos casos esto se combina con la inquietud de no ser "comidos" por la comunidad, por demostrar que son diferentes a sus pobladores.

El cambio continuo de una escuela a otra constituye una forma legítima de "hacer carrera". "Ni menos de un año, ni más de tres en la misma escuela" es la fórmula general para justificar los cambios de destino que en realidad reconocen periodos mucho más cortos: de un mes a un año como máximo.

3.2.1.1 Situación familiar, motivo de cambio.

El tipo de comunidades donde los maestros trabajan causan la dispersión de sus familias. Con diferentes variantes, la separación se constituye como característica recurrente.

En general, los cónyuges viven con los hijos en sus pueblos de origen o en un lugar, con mejores servicios, próximo al centro de trabajo de su pareja. En otros casos, cuando ambos son maestros, uno de ellos vive con los hijos en el lugar donde está asignado, mientras su pareja vive sola en otra comunidad.

Otra situación se da cuando los maestros trabajan en poblados diferentes y sus hijos requieren de algún servicio inexistente en esas comunidades. La solución es enviarlos con algún familiar (abuelos, tios) a un pueblo donde puedan resolver su demanda.

Cuando los hijos no alcanzan aún la edad escolar y la pareja de maestros logró reunirse en un mismo centro de trabajo, generalmente la familia vive junta.

Sin embargo, en todos los casos, las situaciones se complican según la edad y los condiciones de crianza ofrecidas por las comunidades o según los proyectos educativos que se tengan para los hijos. Algunos maestros los tienen consigo hasta que cumplen dos años y luego los envían con sus familiares; otros optan precisamente por la situación inversa "dejarlos seguros" en esos primeros años.

Cuando los niños alcanzan la edad escolar, unos los envían a otros lugares con sus familiares; otros los mantienen a su lado. Estos últimos deciden sobre la educación de sus hijos en las comunidades. Se encargan de ellos hasta su ingreso a primaria, aún cuando, cuenten con el servicio de preescolar; generalmente los niños cursan hasta cuarto grado de primaria y luego los mandan con familiares buscando una mejor preparación para el ingreso a secundaria.

De tal modo, algunos niños viven con diferentes familias, en lugares lejanos. Los encuentros con los hijos, en estos casos, son pocos, una o dos veces al año.

Los maestros intentan reunir a la familia. Sus argumentos van desde los más elementales como vivir con la pareja, velar por la educación de los hijos, hasta planes de tener una casa o ahorrarse un doble gasto. Incluso es preferible aceptar una plaza o función menor, o bien, regresar a comunidades más marginadas con el propósito de reunirse con los suyos.

Los maestros solteros también desean acercarse a sus lugares de origen pero lo hacen con menos presiones y en algunos casos combinados con el interés de ahorrar.

3.2.1.2 Otros motivos de cambio

Si bien, proceden en su mayoría de localidades semejantes a sus actuales destinos, los maestros han luchado por acceder a mejores condiciones de vida y aspiran a trabajar en lugares que cuenten con agua, luz, servicios de salud, alimentos, mejor acceso y transporte: "¿a qué me quedo aquí? ¿a sufrir? aquí está muy escasa el agua" "...pues desde uno mismo come mal, la alimentación es muy poca porque como están casi aislados y todavía no cuentan con productos como es la carne, aquí la carne para conseguirla, no se consigue".

La seguridad personal es otro motivo generador de cambios. Los docentes procuran salir de las comunidades inseguras ya sea por las formas de dirimir diferencias entre miembros de la comunidad o con personas de los alrededores, o bien, por el peligro de los caminos de acceso. Del mismo modo, si ellos tuvieron algún problema que amenace su estancia, se les envía a otro centro de trabajo. Este último caso es apoyado por los supervisores y atendido rápidamente.

El cambio varía por el tipo de estado a otro y solo se constituye en un motivo de cambio cuando se combina con la variable residencia familiar. Debido a su estado no hay elementos de cambio, por tanto carece de valor para solicitar otro escuela.

Algunos se inclinan por las escuelas uni y bidocentes que ofrecen ciertas ventajas: menos presión del director, más libertades en el hacer docente y ahora, el incentivo de arraigo en ciertos lugares.

En pocos casos, los maestros encontraron algunas condiciones para establecerse en las comunidades por períodos más largos "a uno le gusta la gente y la forma de trabajar con ellos; otra, de escuela indígena, explica "aquí hay mucha agua, en otros lugares ni hay, para qué me voy"

Quienes son originarios de regiones lejanas optan por quedarse el tiempo suficiente para solicitar cambio de zona.

3.2.1.3 Los Méritos

La puntuación es la base para acercarse a los lugares deseados. Los cambios de lugar de trabajo toman en cuenta la antigüedad en el servicio, en la zona y en la escuela, así como, la participación sindical. Los docentes conocen su puntaje acumulado y se preocupan por acrecentarlo. En el estado de Oaxaca, "el mérito" por participación sindical tiene un peso notable: "...mucho cuenta la participación sindical para todo esto. Tanto cuenta aquí con los maestros de base, ir a reuniones, estar en las marchas, estar en los paros, estar en todo lo que es la lucha, eso también nos gana puntos en el escalafón".

El supervisor conjuntamente con la Delegación Sindical consideran la puntuación y deciden el lugar de asignación del aspirante.

En uno de los Estados, la escolaridad carece de peso en la asignación de puntos "los que tienen licenciatura tienen más puntuación, pero esto se habló en asamblea y se dijo que no era posible porque era algo administrativo. Acá no se toma en cuenta eso. Nosotros no somos culpables".

En el caso de parejas de maestros cuentan con un récord total en el cual se suman los puntos de ambos.

Los lazos sindicales, políticos y de parentesco permiten ahorrar algunos pasos en "el hacer carrera bajo la norma de acumulación de puntos. En estos casos suelen comenzar por lugares con mejores condiciones, en escuelas de un docente por grado o como auxiliares de supervisión "mi tío me jaló".

La acumulación de puntaje puede reiniciarse en los casos donde los maestros obtienen una plaza de mayor jerarquía -director técnico o supervisor-. Nuevamente regresan a comunidades marginadas para juntar los puntos que corresponden a su nueva situación.

3.3 ASPIRACIONES Y OTROS TRABAJOS

Si bien los maestros lograron el empleo seguro con salario fijo que deseaban, muchos continúan viviendo en condiciones difíciles. La docencia inserta en estas preocupaciones se constituye como un empleo que concuerda poco con sus intereses, que a veces se contraponen a los de la escuela. No obstante más de la mitad de ellos sólo trabaja en el magisterio.

Un pequeño grupo desea continuar sus estudios para acceder a mejoras salariales que refuercen sus ingresos. Quieren obtener plazas de tres cuartos, tiempo completo, o cambiarse al sistema de secundarias. Sin embargo, también hay maestros que piensan estudiar otras carreras porque invertirían el mismo tiempo en concluir las que estudiando la Licenciatura en Educación Primaria y desde su perspectiva, serían más redituables "para contar con un salario mínimo me faltan como catorce años, para cubrir el doctorado. Mejor estudio arquitectura".

Menos de la mitad de los maestros realizan simultáneamente otros trabajos sin relación con la docencia que, a veces, fomentan sus ausencias de la escuela. También un grupo aspira a desempeñar en el futuro una actividad distinta a la actual. Lograrlo implica acercarse a sus lugares de origen o salir del magisterio.

Varios desempeñan labores en el campo. Quienes trabajan cerca de su casa pueden atender la siembra por las tardes y si no, los fines de semana "por las tardes es forzoso realizar otro tipo de trabajos por el sueldo... trabajos del campo sí tengo que realizar para que siquiera nos mantengamos estables".

Otros tienen tiendas en las comunidades donde trabajan y viven, o en sus pueblos de origen atendidas por sus familias. En otros casos, elaboran alimentos y frituras para vender en la escuela durante el recreo.

Unos trabajan como transportistas. En el transporte público, en mudanzas o trasladando mercancías en talleres, uno comenta "los fines de semana y cada vez que el chofer no va" y otro "soy chofer de un mudanza de un vecino porque él ya es muy grande y cuando no va el chofer me va a pedir que lo apoye". Algunos son músicos, topógrafos o se emplean eventualmente en otros servicios. Varios se quitan el tiempo entre semana para cubrir su segunda ocupación.

Unos dicen de haber en el país un negocio familiar "a mí me gusta la mecánica y quisieramos poner un taller mecánico en una comunidad... pero ya está un taller en esa comunidad...".

atendería el taller". Vender artesanías, es la aspiración de otro que pretende jubilarse para ir a otros estados del país "...me jubilo pos para ir a vender, qué voy a estar haciendo aquí. No, allá se gana".

3.4 LOS MAESTROS EN LA COMUNIDAD

El cambio de una escuela a otra, la residencia en otros pueblos o en sus lugares de trabajo entre semana, refiere a su escasa o nula integración entre los maestros y las comunidades.

La mayoría trata de conformar una relación sin conflicto para evitar repercusiones en su posición laboral. Si cuentan con la aceptación de las personas permanecen en la escuela el tiempo necesario para solicitar su cambio. En general, señalan escasos momentos de interacción con los padres por temas de la escuela. Sólo se ven cuando citan a una reunión, esporádicamente, para informar sobre documentos de los niños: solicitar maestros; recibir y transportar material, libros de texto; conseguir algún apoyo para mejoras al local; solicitar la participación de los niños en concursos y el financiamiento para su traslado. También, el maestro, en los casos de arraigo, requiere al presidente de padres de familia que corrobore su asistencia.

Las relaciones con la comunidad son diferentes según que los maestros radiquen o viajen diariamente a sus lugares de residencia.

Aquéllos que viajan diariamente limitan sus encuentros con las personas para tratar sólo asuntos como los anteriormente mencionados, y en general mantienen distancia.

Quienes residen en la comunidad después de su trabajo deben resolver su vida cotidiana entre los pobladores. Ellos refieren a otro tipo de interacciones fundadas más en la convivencia diaria y en su participación comunal que en la búsqueda de relación entre escuela y comunidad. Entre ellas, encontramos una gama de interacciones que van desde la integración, pasando por relaciones conflictivas hasta de aislamiento en el espacio de la casa.

Estas diferencias pueden explicarse por la disposición de los maestros para tratar en mayor o menor medida, a las personas de la comunidad. Si bien, su origen social les permite identificarse con ellas, es cierto que también han intentado diferenciarse a través del ejercicio de una profesión, con el desempeño de otros trabajos y con aspiraciones a mejoras laborales. Por tanto, aun cuando algunos logran relaciones cordiales otros optan por distanciarse.

Generalmente las comunidades donde trabajan y radican los maestros cuentan con sus propias organizaciones y dirigentes para resolver sus necesidades. Ellos no son los únicos gestores. En la

actualidad si tienen algún interés para integrarse, lo hacen en una situación de par con los demás ciudadanos de la población.

Hay un grupo, entre los estudiados, cuyos intereses personales y familiares los han impulsado a incorporarse a la vida comunitaria. Los originarios de la localidad y los casados con alguien del lugar ejercen sus derechos y cumplen con sus obligaciones como miembros de la población. Unos pocos desempeñan tareas de dirigencia que han logrado con la participación continua en la organización y búsqueda de beneficios. un maestro nos comenta: "el pueblo está dividido en dos barrios, el de San Miguel yo lo dirijo, soy el mayordomo y el de San Juan el maestro Ignacio es mayordomo".

Otros participan como integrantes de la comunidad en las reuniones de Jefes de Familia, en los comités, en organizaciones o en los eventos sociales, un director describe: "aquí hay comités, uno es el de la religión, bueno ya nos tocó ser tres mayordomos para hacer la fiesta, yo fui el tercero". Aun quienes están integrados, tratan en momentos y espacios diferentes los asuntos de la población y los de la escuela.

de documentos a la supervisión. 4) Vigilancia de los locales en varias y cuidado de documentos y objetos de la escuela. 5) Control predominantemente informal de la asistencia de los maestros (antes del PARE y con el PARE).

1.3 LOS MAESTROS

Una gran proporción de los maestros de nuestras escuelas generales y bilingües son de origen campesino pobre, criados en comunidades similares a las de su actual destino laboral y a las que abandonaron para acceder al estudio.

Otro sector es de origen urbano, hijos de familias humildes con padres escasamente alfabetizados, con primaria completa y sólo en un caso hijo de maestros.

La clásica caracterización del magisterio como carrera corta y la posibilidad de estudiar en internados gratuitos pero sobre todo de tener el trabajo asegurado al fin de los estudios, son los motivos más recurrentes cuando los docentes hablan de la elección de su carrera. Aproximadamente una sexta parte de los entrevistados menciona simultáneamente algún interés por la docencia, ya sea definido en el momento de elegirla o descubierto durante su ejercicio. En este grupo hay personas que están estudiando para consolidar su formación y entre ellos se encuentran algunos de los que muestran mejor desempeño didáctico en esta evaluación.

La mayoría de los maestros de escuelas generales consideradas en la muestra de juicio, tienen normal básica y una buena proporción completó sus estudios estando ya en el servicio. Lo mismo sucedió con el grupo que actualmente cursa estudios de licenciatura o ya los terminó.

La escolaridad de los bilingües es menor. Los que tienen secundaria concluida son el grupo mayor y varios están estudiando el bachillerato pedagógico. Otros pocos, que han aprobado este nivel,

algunos con alguna licenciatura. En los dos subsistemas una buena parte continúa estudiando motivados por la posibilidad de alcanzar las ventajas de la carrera magisterial.

El magisterio constituye la única ocupación para algo más de la mitad de la planta docente estudiada. El resto se divide entre los que tienen un trabajo que complementa al ingreso docente o los que complementan con la docencia otro trabajo principal.

Los que residen en las comunidades o viven cerca suelen atender sus parcelas de campesinos. Hay también comerciantes, dueños de tiendas, vendedores eventuales, choferes, transportistas y músicos; gestores e intermediarios. Los maestros indígenas, que suelen llegar al servicio por

alguna información casual, vienen de ser vendedores ambulantes, ayudante de camionero, albañil o peón de albañil, empleada doméstica y en vacaciones suelen volver a estos trabajos o realizar algunos de los mencionados arriba.

El origen social ligado a sectores campesinos pobres, los oficios previos, simultáneos o alternativos con relación al magisterio, hablan de formas de socialización y de vida fuertemente referidas a la mencionada condición social de la que proviene la mayoría.

A falta de respuestas profesionales consistentes, el sentido común, tributario de una socialización específica, constituye la fuente que emplean los maestros para resolver los desafíos cotidianos en el salón de clases. Ello explica la escasa presencia de hábitos y prácticas culturales e intelectuales que la institución escolar da por supuestos y necesita. La prevalencia de la socialización sobre la profesionalización se aprecia, por ejemplo, en los comportamientos hacia las innovaciones en general y en la inercia para integrar los nuevos materiales a su trabajo como se muestra en la parte II de este estudio.

Diversos estudios informan que el aprendizaje del oficio docente se realiza en la escuela. Pero este aprendizaje no sucede en soledad. Tiene como condición los intercambios con otros colegas y una mínima contención institucional que enseña, conserva y renueva las prácticas de la profesión.

En las escuelas estudiadas esta contención institucional no existe. Por su tamaño -unitarias o bidocentes- los maestros son la escuela. Aun las completas de docente por grado que atienden a la población campesina marginal y que, por diversas causas, muestran una seria desarticulación interna, tampoco parecen el medio adecuado para favorecer estos aprendizajes.

Con una socialización de origen lejana a cultura escolar y una profesionalización poco consistente, la socialización en el oficio, el hacerse maestros, no encuentra en sus lugares de trabajo, los encauzamientos y apoyos que descubren progresivamente los saberes del magisterio. Por el contrario las únicas cargas de profesionalización del alcance son las que devienen del aparato administrativo. Según nuestro análisis, los contenidos de la relación con la supervisión instruyen, predominantemente sobre la importancia de la dimensión administrativa y sobre los recursos para sobrevivir en el empleo.

La identificación, tanto profesional de este interlocutor, maestro, así como las condiciones institucionales en las que trabaja, constituyen un referente inescapable para formular los programas de capacitación o actualización.

1.4 PRESENCIA INSTITUCIONAL

Las escuelas estudiadas muestran una débil presencia institucional en las comunidades y una notable inconsistencia en su actividad específica. Dos elementos contribuyen en principio a esta situación: el ausentismo de los maestros y su permanente cambio de lugar de trabajo.

1.4.1 El ausentismo de los maestros

En las dos escuelas con buena asistencia del grupo estudiado, los padres han logrado una organización con fuerte capacidad de control sobre el plantel. El resto presenta un promedio de inasistencia mensual que oscila entre una semana y dos y media por maestro. El aislamiento, la dificultad de acceso e incomodidad de estos lugares, combinadas con las situaciones personales y la escasa profesionalización de los docentes está en la base de ese fenómeno. Sin embargo, hay razones institucionales que se articulan con las anteriores en desmedro del servicio y ofrecen un holgado margen de razones legitimadoras del ausentismo: llamados de supervisión, actos y reuniones sindicales, concursos y torneos interescolares, días económicos, cobro de quincena, entre otros.

A nivel local, la tolerancia del ausentismo agrega más posibilidades. Cuando hay más de un docente, los directores encargados carecen de autoridad para exigir cumplimiento: cuando son unitarias, las comunidades difícilmente pueden hacer presiones efectivas.

Hay además otros elementos coadyuvantes que de algún modo involucran a la gestión del nivel: la escasa o nula repercusión en el salario de las faltas injustificadas, así como la carencia o malas condiciones de la vivienda para el maestro.

El procedimiento administrativo de levantar Actas de Abandono, establecido para iniciarse a partir del cuarto día de inasistencia sin justificación, se alarga hasta después de dos semanas y se aplica sólo en casos extremos que reiteran las ausencias prolongadas.

La solidaridad de los directores encargados y el temor de quedarse sin maestro hasta que -por el mecanismo administrativo en uso- llegue el reemplazante, explican la tardanza en aplicar la sanción. Cuando ésta se consuma el Sindicato acude en defensa del maestro y logra su traslado a otra sede, quien en ésta suele repetir su conducta, dado que puede acumular tres actas antes de negociar su situación o ser dado de baja.

Para once de las trece escuelas estudiadas, el ausentismo docente define un año escolar que oscila entre un tercio y la mitad del oficialmente establecido.

1.4.2 Los cambios en la planta docente

Las escuelas estudiadas ofician como los obligados lugares de ingreso al servicio, dado que a poca antigüedad corresponden los destinos más difíciles. Por lo mismo son lugares de paso, también concebidos como *de castigo* o de espera, en el circuito que acerca a centros más urbanizados o a las familias. Gracias a ello las escuelas, en especial las de multigrado, están sometidas a una notable rotación de su personal.

Cuando los maestros alcanzan el puntaje o los méritos requeridos presentan sus solicitudes para cambiarse. Periódicamente la Supervisión y la Delegación Sindical resuelven "en paquete" estas solicitudes, confrontándolas con los "huecos" producidos en la Zona. La prioridad de "los derechos" individuales de los maestros, custodiados por el Sindicato y acrecentados según su fidelidad gremial, marcan el ritmo de estas decisiones. La Supervisión sólo aporta con el recuento del puntaje según antigüedad en el servicio, en la zona y en la escuela, sin tomar en cuenta la asistencia regular del interesado a su trabajo, ni menos aún la responsabilidad o los logros profesionales.

Las características y necesidades del plantel aún no se incorporan a la administración del personal docente. Los cambios se ordenan independientemente de la altura del año o de la cantidad de maestros que hayan tenido los grupos afectados.

Este tipo de decisiones -"desde afuera"- provoca en las escuelas situaciones que en nada favorecen las condiciones para el aprendizaje. Su expresión inmediatamente visible son los grupos que tienen entre dos a seis maestros en el año, con lapsos sin atención hasta que llega el reemplazante que en las escuelas unitarias son periodos de escuela cerrada. También se producen cambios temporarios o definitivos de estructura de las escuelas chicas que pasan de tri a bidocentes, o de éstas a unitarias.

En cuatro de las cinco escuelas bidocentes que conforman la muestra y tienen el componente de Arraigo se observa que cambia esta situación: sus maestros han permanecido desde el momento que recibieron el incentivo. En la escuela bidocente sin Arraigo y en las escuelas de docente por grado, los cambios siguen a su ritmo habitual.

1.5 LA GESTIÓN LOCAL DE LAS ESCUELAS

Formalmente las escuelas estudiadas tienen como responsable a un director encargado, que es un maestro con categoría que varíe su estatus laboral ni salarial.

El cargo supone un conjunto de prácticas administrativo-corporativas que contribuyen al desplazamiento de la enseñanza.

El choque de lógicas entre el molde de la vieja escuela rural y los requerimientos de una especializada burocracia junto al tratamiento de la unidad escolar como si fuera urbana, es el gran contexto en que se inscribe el quehacer del director-encargado. La función sustantiva del cargo es la de responsabilizarse de la documentación y, secundariamente, la representación de la escuela ante la comunidad. La aceptación de la prioridad burocrática produce, como se mencionó, el permanente acomodo coyuntural del grupo a cargo o su abierta desatención. En los hechos, resulta paradójico que el tiempo que se resta a los grupos para atender a la Supervisión y llenar los papeles no es tan significativo como lo es el necesario para recogerlos y entregarlos. La burocracia podría cumplir sus objetivos sin necesidad de hacerlo a costa del aprendizaje. Pero la práctica del llamado a la Supervisión sigue intocada, entre las múltiples que ignoran al plantel y a la enseñanza como referencias básicas.

La composición del cargo -los atributos laborales del encargado y su no reconocimiento oficial como autoridad- le impiden officiar como coordinador del plantel y de sus colegas. La cultura del compañerismo corporativo -que no del compañerismo a secas- limita en extremo o simplemente anula su posibilidad de custodiar la disciplina diaria del trabajo en sus elementales expresiones referidas a horarios y asistencias. En síntesis: ni atiende a su grupo ni controla a los demás, aunque rinde cuentas como si lo hiciera.

En las decisivas categorías no pedagógicas que sustentan la valoración de la Supervisión, finca el rédito para los maestros-directores: el encargo les permite acumular "méritos" para lograr sus traslados. Para la enseñanza o para el costo del fracaso producido por la desatención, seguramente sería más redituable pagar a estos maestros una merecida compensación por su tarea administrativa, fuera de horario, sin descansar en la ilusión de que hay un responsable de la escuela. (Cargo cuya conformación podría pensarse a su vez, con base en otros parámetros).

1.6 TIEMPOS Y FORMAS DE ENSEÑANZA.

El horario es, en promedio, de cuatro horas y media en escuelas multigrado y de cinco en escuelas con un docente por grado. En ambas hay que restar una hora de recreo.

Generalmente en las escuelas grandes se invierte un tiempo largo en la formación y/o ceremonia cívica al inicio de clases, en el ensayo de bailables o desfiles y en la realización de comisiones relacionadas con la organización escolar (p. ej. atender la tiendita) que interrumpen el desarrollo de

las clases. En escuelas multigrado el comienzo de las actividades se suele retrasar entre treinta minutos y una hora en espera de la llegada de todos los alumnos y algunos días además son interrumpidas por el maestro para conversar con un miembro de la comunidad o con un compañero de trabajo, en el caso de escuelas bidocentes.

De manera que el horario real de trabajo es en ambos casos de dos horas y media a tres, tiempo similar al observado en otros estudios en escuelas urbanas.

Sin embargo, el tiempo anual o global de enseñanza disminuye notablemente por las ausencias de los maestros. Con maestros cumplidos se puede estimar que los alumnos reciben, 150 días de clase de tres horas y con maestros incumplidos 80 días por dos horas y media, es decir 450 horas al año en el primer caso y 200 en el segundo.

La mayoría de las escuelas rurales son multigrado. En las escuelas multigrado, la mayoría en las zonas rurales, son relativamente frecuentes los tiempos sin atención de los alumnos. El maestro no les asigna actividad por su necesidad de atender a otros grados, o bien por la misma razón se alargan las actividades más allá de lo necesario. En los multigrados observados debe descontarse alrededor de treinta minutos diarios de enseñanza efectiva por grado.

Cuando los maestros trabajan por separado con cada grado, el tiempo de atención directa para cada grupo se divide entre el número de grados a atender. En las escuelas bidocentes cada grado recibe teóricamente un 30% de atención directa y en las escuelas unitarias un 15%. De hecho los maestros dedican más tiempo al primer grado en las escuelas bidocentes y al grupo de los primeros grados en las unitarias. Si se trabaja con varios grados en conjunto como es habitual con cuarto, quinto y sexto, no hay tiempos en que los alumnos estén desatendidos. Pero si bien reciben más atención directa del maestro, es evidente que no se desarrollan los contenidos y competencias específicas correspondientes a sus respectivos grados.

La mayoría de los maestros prepara sus clases sobre la marcha y en escuelas unitarias, por ejemplo, se planean "avances programáticos" -como exigen los supervisores- para seis grados en ocho asignaturas o que diseñen guiones didácticos. El sistema escolar tiene que asumir la especificidad de estas escuelas y orientar a los maestros con propuestas curriculares y sugerencias didácticas específicas:

Dada su escasa cultura profesional, el estilo de los maestros se caracteriza por (de) más importancia a los aspectos formales de los contenidos: los temas formalizados o formalizables son los que más

se enseñan- que al contexto de comunicación que facilitaría comprender el sentido de las actividades. La exploración, el cuestionamiento, la conversación son elementos ajenos a su imagen de cultura escolar.

Tanto en escuelas con docente por grado como de multigrado, la docencia se resuelve fundamentalmente con base en instrucciones y revisión de ejercicios y tareas. El trabajo de explicar temas o de realizar, como actividad guiada, una lección del libro o un ejercicio es, en general, reducido aunque se emplea a veces en primer grado o para realizar actividades en conjunto con varios grados y en escuelas con docente por grado.

La mayoría de las actividades escolares son realizadas por los alumnos sin atención directa del maestro, en ambos tipos de escuela. Gran parte del trabajo que deben desarrollar los niños son ejercicios relativamente mecánicos. Es por ello que el uso adecuado de los libros de texto y de los materiales enviados por el PARE es potencialmente importante para mejorar la calidad de la enseñanza.

El trabajo de equipo entre los alumnos es casi inexistente; los docentes normalmente promueven prácticas escolares de carácter individual. Aunque los niños suelen cooperar entre sí de manera informal, los maestros, en el mejor de los casos, lo permiten y rara vez alientan formas de cooperación que favorezcan el aprendizaje mutuo.

1.7 ORGANIZACION DEL MULTIGRADO

Los maestros de escuelas unitarias atienden a los seis grados en un salón en el mismo horario y suelen separar las actividades entre 1º, 2º y 3er. grados y tratar a los tres últimos como un bloque homogéneo. En escuelas bidocentes usualmente disponen de dos salones contiguos para trabajar con dos grupos de tres grados cada uno. Cuando uno de los maestros falta, el que queda tiene que atender los dos salones. Esta forma de organizar los grados y tiempo presenta graves dificultades para la enseñanza e implicado los grados.

Dos de las trece escuelas multigrado visitadas han buscado alternativas para subsanar esta deficiencia reorganizando grados u horarios.

El maestro de una escuela unitaria bilingüe atiende los grupos de primero a tercero en la mañana y los de cuarto a sexto en la tarde. El supervisor se lo recomendó. En general, sin embargo, los supervisores parecen más bien desalentar cambios de horarios. En el otro caso, una escuela bidocente, los maestros aprovechan el hecho de que en los primeros dos grados generalmente hay más alumnos: un maestro atiende primero y segundo grados, el otro tercero a sexto. También

ensayaron una reorganización de horarios, uno de los maestros trabajó por algún tiempo -por turnos- de nueve a las doce horas con los de tercero y cuarto y de doce a las tres horas con los de quinto y sexto. Actualmente atiende por una hora semanal adicional en la tarde a cada uno de sus cuatro grados.

Se detectan tres modalidades básicas para organizar el trabajo en la situación de multigrado:

a) La realización de actividades por separado para cada grado. Esta modalidad es utilizada por casi todos los docentes que atienden los primeros tres grados. Los maestros la consideran necesaria por las diferencias en competencias y habilidades de los alumnos y por la exigencia de atención especial del primer grado. Esta concepción hace desaprovechar oportunidades para realizar actividades en conjunto como pueden ser lecturas, cuentos y sobre todo juegos didácticos.

b) La organización de actividades en conjunto. Contrariamente a la expectativa pedagógica, esta forma es más utilizada en los últimos tres grados, incluso en escuelas bidocentes. Ello seguramente tiene que ver con el reducido número de alumnos en estos grupos, dada la deserción después del tercero, y con la escasa importancia del certificado escolar en las pequeñas comunidades. De ahí que los maestros se dedican fundamentalmente a afianzar las capacidades de lectura, de respuestas a cuestionarios y a las cuatro operaciones básicas de matemáticas. El manejo en conjunto de estos grados desaprovecha y no estimula la mayor capacidad de los alumnos para trabajar de manera independiente.

c) La alternancia entre actividades en conjunto y actividades por separado, es poco usada. En los primeros grados dos maestros la usan sistemáticamente. Uno de ellos, utiliza con cierta frecuencia una enseñanza global e integral de las cuatro materias con tres grados. En los grados cuarto a sexto cierta alternancia fue observada con dos maestros que trabajan por separado las lecciones de los libros de texto y en conjunto ejercicios

Una modalidad diferente, la más interesante para el manejo del multigrado, se presenta con un maestro que trabaja con los primeros tres grados, la realización de actividades en conjunto que luego se diferencian. Muestra las posibilidades de involucrar a todos los alumnos en juegos de explicaciones iniciales para después asignar actividades diferenciadas y adelantar la lectura de algunas páginas de cada libro y aprovechar los libros de texto respectivos. En todas las modalidades de trabajo escolar se observa incipientemente con algunos maestros, aparte de lo

1. En la escuela bidocente, cuatro grados se enseñan en la mañana y tres en la tarde. En la escuela tridocente, los grados primero, segundo y tercero se enseñan en la mañana y los grados cuarto, quinto y sexto en la tarde.

realización de ejercicios de Matemáticas, en los cuales aumenta el número de cifras a multiplicar o dividir de acuerdo al grado de los alumnos; en Ciencias Naturales cuando los alumnos de diferentes cursos trabajan en paralelo distintas regiones y en Historia cuando cada grado desarrolla en su libro de texto un tema parecido.

En general, se observan muchas deficiencias en el manejo del multigrado que se expresan en tiempos sin actividad para determinados grados.

1.8 ENSEÑANZA DE COMPETENCIAS EN LAS CUATRO ÁREAS BÁSICAS DE ESTUDIO

Se consignan a continuación las conclusiones respecto a las competencias enseñadas en cada una de las cuatro áreas de estudio.

Enseñanza de la lengua

La alfabetización a través de la utilización mecánica del método fonético (deletreo y copia de letras-sílabas-palabras) sigue vigente. Se enseñan primero las letras comenzando con las vocales, luego las sílabas y finalmente las palabras. Las formas básicas de "lectura" son el descifrado o la repetición de letras, sílabas o palabras y la "escritura" en forma de planas de las mismas, donde el trazo de las grafías es el elemento más cuidado por el maestro. La lectura desde esa perspectiva, es articular de manera más o menos fluida los fonemas (sonidos). Con este método los alumnos se incorporan en un procedimiento de identificación y memorización de la correspondencia entre determinados sonidos y grafías, ambos carentes de significado.

Indudablemente puede aprenderse a leer y escribir de esta manera. Con cualquier método, los mismos niños pueden descubrir las reglas de construcción de nuestro sistema alfabético de escritura y anticipar sentidos por sí mismos. Pero esto es más difícil con el método fonético mecánico, sobre todo en ambientes de poco uso de la lectura y escritura como es el caso de las comunidades rurales.

En este sentido es alentador notar que en la segunda etapa del estudio sólo dos de once maestros utilizan exclusivamente el método fonético de manera mecánica. Los otros lo combinan con la lectura y escritura de palabras o frases breves derivadas de exposiciones o del libro de texto. Sin embargo, estas palabras o frases rara vez surgen del interés de los alumnos.

En general, hay una fuerte ausencia del uso significativo de la lengua en contextos de comunicación. La expresión oral se restringe a la contestación de preguntas cerradas en lugar de fomentar la libre expresión de los alumnos y se refleja en la escritura que siempre se ciñe a algún

2. CONCLUSIONES REFERIDAS A LOS COMPONENTES DEL PARE

2.1 EL INCENTIVO A LOS MAESTROS

El incentivo de Arraigo intenta cambiar una de las situaciones comprometidas con el rezago: la movilidad del personal docente. La información de campo hizo advertir que este fenómeno no sólo se manifiesta entre uno y otro año, sino, lo que es más grave, en varias ocasiones dentro de cada ciclo escolar.

Con ese componente se espera que el maestro radique en las comunidades por más tiempo y acreciente su eficacia y dedicación docentes. Desde una perspectiva de combate a la pobreza, se espera también que el maestro se constituya en promotor de acciones que mejoren el nivel de vida de los pobladores.

En ocho de las nueve escuelas que han recibido este componente su efecto es claramente positivo con relación a la permanencia de los maestros. Con antecedentes de extrema movilidad, estas escuelas (ver Cuadros I.11 y I.12) conservan el mismo personal desde finales del ciclo 1991-92 - momento en que por primera vez se hizo efectivo- o desde el comienzo del siguiente hasta mediados del ciclo 1993-94, periodo de la segunda etapa de trabajo.

Ante las difíciles condiciones de vida y de trabajo que afrontan los maestros, la mejor oferta salarial, parece racional y muestra sus efectos.

En la única escuela entre las nueve donde no hubo retención, el maestro "fue corrido por faltista por la comunidad", incluso en contra de la voluntad del Supervisor. Sencillamente un día los padres le impidieron entrar a la escuela y debió ser reemplazado por otro. Esta situación, en su expresión extrema, pone en evidencia una de las debilidades de la operación del incentivo: la inasistencia de los maestros.

Pero antes de entrar a esta cuestión, merece atenderse la paradójica posición del Supervisor en ese caso que, al menos parcialmente, podría explicarse por la preeminencia de la ideología burocrática del cargo.

Un supervisor es bueno, según esa ideología, cuando "controla su Zona y no le va problemas arriba". Los supervisores conocen del interés del PARE por la retención del personal incentivado. No logran este fin por causas múltiples. La causa principal es la falta de información del comportamiento del maestro, preferentemente, que los padres se retiraban, impidiendo la función de una escuela funcionando antes que "fallar" frente a las autoridades del PARE.

Para los Supervisores siempre la administración es prioritaria con relación al servicio de los planteles. Por ello su trato con los maestros directores incentivados no ha variado. El mecanismo para resolver la documentación sigue descansando en los citatorios a la sede de la Supervisión. La repercusión de estas salidas en la escuela, como días sin actividad, siguen sin considerarse en los criterios gestivos.

Volviendo al ausentismo, la situación en las nueve escuelas con incentivo es la siguiente. Hay dos con buena asistencia, una bidocente, San Gerardo, que ya mostraba esta característica antes del Arraigo, en una comunidad evangelista muy organizada, y una unitaria bilingüe, El Huipil, a cuyo maestro la Supervisión le puso condiciones estrictas, entre otras, trabajar en dos turnos.

En el extremo opuesto, hay cuatro comunidades, con débiles organizaciones locales que no ejercen control sobre los maestros -aunque se siguen quejando de sus faltas-, que no manejan información sobre el incentivo y no tienen relación con la Supervisión.

En las restantes tres hay señales de que los padres -más enterados, aunque parcialmente- se sienten con más derecho a exigir cumplimiento: interpelan directamente a los maestros y les piden justificaciones estrictas por cada inasistencia. En dos de estos casos los controles no funcionan: en uno -con falta mínima mensual de 12 días- la comunidad conoce la estrecha relación del maestro con el supervisor, de modo que los padres no saben a quién acudir. En el otro caso, el docente sigue faltando como antes (cinco a siete días mínimos por mes) y trae cada vez sus justificantes que refieren a trámites para la comunidad. El mecanismo acordado con la autoridad local es que si se da por satisfecha, no hace figurar esas faltas en el documento necesario para cobrar el incentivo por considerar que se trata de días trabajados.

Las razones expuestas a propósito del ausentismo (véase capítulo 4) focalizan un fenómeno complejo que no será sencillo revertir. La administración, con su amplio margen de ausencias legítimas, y el Sindicato, con su política irrestricta de defensa a los incumplidos, proveen de poderosos resguardos que se suman a los días económicos, a los que se agrega la debilidad intrínseca del director-encargado cuando hay más de dos maestros (véase capítulo 5) que no garantiza ningún control y más bien adiciona justificaciones a las inasistencias. Todo ello ha conformado un marco de costumbres gremiales que permiten tratar a estas escuelas como lugares donde se puede retener o lograr la plaza con base en umbrales mínimos de exigencia institucional.

El conocimiento de estas prácticas fue el motivo para que el PARE pusiera en manos de las autoridades locales el control de la asistencia docente. En la primera etapa de trabajo éstas no

estaban enterados de lo que evaluaban. Solo un Comité de la educación creía que el registro recibía un apoyo pequeño, como para el transporte. En el resto los maestros obtenían las firmas valiéndose de diversas argucias amparados en la escasa o nula posibilidad de lectura por parte de esas autoridades.

En la segunda etapa, las comunidades muestran saber algo más sobre su propio papel y las características del incentivo. Sus acciones dependen en mucho de la información que se les ofrezca así como de las vías que se elijan para hacerla llegar. En este sentido convendría que los Supervisores o las unidades estatales del PARE asumieran la relación directa con los padres para esclarecerles sobre sus funciones y obligaciones en este asunto.

En las escuelas estudiadas se advirtió que la transmisión de información no ha sido objeto de tratamiento sistemático. Los supervisores han avanzado enfatizando ante los maestros sus obligaciones con el contrato PARE y en su mayoría les han pedido que ellos mismos informen en los pueblos sobre su nueva responsabilidad. En un caso se dio lectura al contrato frente a la asamblea de padres. En los demás la escala de situaciones varía desde la no información, pasa por la comunicación confusa, hasta llegar a los que informan a los padres de su mayor compromiso para apoyar asuntos de la comunidad.

Dos observaciones merecen hacerse sobre las condiciones impuestas por el contrato referido al Arraigo. Si bien involucrar a las comunidades ha sido un avance respecto de la situación anterior, la instancia elegida dentro de ellas podría no ser la más adecuada. Las autoridades locales -del tipo Agentes o Comisarios- son precisamente las prioritarias y más fuertes relaciones que los maestros se ocupan de cultivar. Ellas constituyen su respaldo frente a la Supervisión y a los padres y son la primera jerarquía ante la cual estos últimos presentan sus inconformidades. La correspondencia de favores es el núcleo dominante en esta relación.

Frente a situaciones conflictivas el representante local "llama la atención al docente", "le avisa" en su caso a la supervisión, cualquier trámite solo en caso no estemos se auspiciara estas autoridades "denuncian" al maestro después de varias advertencias. Una posibilidad de hacer más efectiva esta vigilancia debería explorarse por el lado de los padres, preferentemente las madres y comprometiendo a más de una y/o siguiendo fórmulas de rotación.

La otra condición discutible del contrato es su definición del trabajo adicional, que obliga. Las gestiones para la comunidad cuentan con una antigua tradición de ser fuente proveedora de ausencias legítimas, la condición puesta por el contrato no hace más que sobrelegitimarlas como si fueran ilegales. El tener con esta posibilidad reforzada además de ser una fuente proveedora

4. RECOMENDACIONES REFERIDAS A LOS COMPONENTES DEL PARE

4.1 EL INCENTIVO PARA LOS MAESTROS

1. Parece conveniente establecer definitivamente el incentivo de arraigo como medida compensatoria ante condiciones de trabajo particularmente difíciles. Por otra parte su efecto ha sido positivo con relación a la permanencia de los maestros en escuelas aisladas.

2. Parece conveniente extender su implantación a las escuelas no incluidas en el Programa que muestran similares características. Además de lo pertinente de la medida, se ha generado una notable expectativa en los maestros que trabajan en planteles similares y no incentivados.

3. Es necesario perfeccionar los mecanismos de control de asistencia para combatir el ausentismo, cuya intensidad no ha variado significativamente en las escuelas incentivadas. En este sentido, debería contemplarse:

a) La posibilidad de conformar ad-hoc en los poblados una Comisión, preferentemente de madres, para controlar la asistencia y firmar el aval correspondiente. Esta instancia que podría resolverse con dos personas, podría integrarse al Comité de Padres. Con ello, se estaría facilitando, al mismo tiempo, el acercamiento de las madres a la escuela. Deberían explorarse también las posibilidades de vigilar el cumplimiento de horarios.

b) Debe asegurarse que la información a las comunidades sobre el incentivo y las obligaciones que supone, llegue en forma clara y completa, preferentemente por vía de los equipos locales del PARE o de los Supervisores.

c) Convendría revisar los mecanismos administrativos para que las faltas sin justificación tengan repercusión no sólo en el incentivo sino en el salario.

4. Sería conveniente revisar los términos del contrato en su definición de la mayor carga de trabajo a la que obliga el incentivo. La actual condición de orientar ese tiempo hacia el apoyo a la comunidad una vez más da cuenta de la percepción generalizada de estas escuelas como si los niños contaran con un docente por cada grado. Por otra parte, ya se comentó que la dedicación a tareas de interés comunitario refuerza un clásico motivo de ausentismo. Dadas las características socio-educativas de las comunidades, que les impide apoyar el aprendizaje de los niños, las dificultades de la enseñanza en multigrado, y el tiempo restringido que toca diariamente a cada grupo, el esfuerzo adicional solicitado al maestro debería -según las modalidades que se proponen en las recomendaciones sobre multigrado- concentrarse en reforzar a la enseñanza.

5. Mientras no se revisen las reglas de asignación de personal y los circuitos que supone, es de esperarse que sigan llegando maestros ingresantes a las escuelas incentivadas. Sin embargo, el estatus especial que otorga a éstas el incentivo podría inspirar un tratamiento relativamente diferencial para seleccionar su personal. Ello ofrecería la posibilidad de reclutar maestros con alguna experiencia, -entre tres y siete años por ejemplo- con el doble efecto de ofrecer una docencia mínimamente experimentada y de no condenar a un maestro joven a que invente sus prácticas solo y en condiciones muy desfavorables.

Algunos supervisores informan que hay maestros cuya antigüedad ya los ha ubicado en mejores lugares, que estarían dispuestos a "retroceder" en sus destinos con tal de obtener la ventaja económica del incentivo. Incluir a este sector, donde exista y sea posible, podría combinarse con los actuales criterios de asignación de lugares.

Por nuestra parte, hemos visto que los matrimonios muestran más posibilidades de permanencia y asistencia que los casados solos y alejados de sus familias; del mismo modo que los solteros, con residencia familiar distante, cumplen mejor que los que viven cerca.

4.2 SUPERVISION

1. Promover en la Supervisión la gestión de la calidad referida a los planteles parece más conveniente que reorientarla hacia la asesoría pedagógica.

2. La gestión de la calidad, basada en los asuntos que maneja la Supervisión, supondría poner en el foco de sus decisiones las necesidades específicas de cada unidad escolar.

Gestionar la calidad, entre otros aspectos, refiere a: decidir la asignación o cambio de maestros garantizando la continuidad del servicio; privilegiar maestros con experiencia y formación para las más difíciles, tomar en cuenta el desempeño o la necesidad de formación para definir la asistencia de los maestros a cursos de capacitación, privilegiar la casananza, tanto a cualquier requerimiento administrativo, como a desórdenes de índole de índole de clase, hasta la suspensión o finalización de actividades.

Esto último, al igual que otros asuntos, requiere encontrar procedimientos que respeten los intereses de los maestros y de las escuelas.

3. Las visitas a las escuelas, posibilidad conocida de los maestros, que se ha venido haciendo en las comunidades, como parte de la gestión administrativa de la calidad. No obstante el número

Lectura No. 2

Bertely, M. Adaptaciones Escolares en una Comunidad Mazahua. pp. 211-233.

La descripción de algunas de las interacciones de una comunidad mazahua con la escuela, constituye la temática central de esta lectura. A través de todo el trabajo, la autora intenta mostrar las dos visiones educativas que interactúan: la visión del profesor dentro de la normatividad escolar y la visión de los padres arraigada en sus patrones culturales.

A lo largo de la lectura, se van haciendo interpretaciones de la información que se va obteniendo, como una forma de distanciarse de lo que se va observando. Finalmente, muestra que aquello que puede representar un problema para una visión es considerado como ventaja por otra.

Adaptaciones escolares en una comunidad mazahua

María Bertely Busquets

En este escrito se aborda la relación grupos étnicos-escuela en el caso de una comunidad mazahua. Se muestra la manera en que algunas de la formas de participación culturalmente significativas para los padres y madres de familia van modificando las prácticas y expectativas escolares de una escuela primaria estatal monolingüe, sustentada en un currículo regular, y establecida en la misma comunidad. Un hallazgo central se refiere a las "adaptaciones escolares" generadas a partir de estas formas de participación, que conforman una especie de "mazahuización escolar". Estas adaptaciones representan un proceso dual de autorreproducción que involucra tanto la adquisición de conocimientos y códigos propios de la cultura mayoritaria como la preservación de los patrones de interacción y las particularidades socioculturales de la gente mazahua. Se trata de una experiencia de aculturación sin una necesaria o absoluta asimilación cultural.

La escuela está ubicada en un contexto mayoritariamente mazahua, en el que las actividades económicas predominantes son agrícolas y comerciales. Estas últimas determinan, en parte, la migración de sus miembros a los centros urbanos más importantes como la Ciudad de México y Toluca. El nombre de la comunidad ha sido sustituido por el de "Los Capulines" para garantizar el carácter confidencial de la información recabada. Aquí sólo se incluye una parte de la información, documentada de manera más amplia en un trabajo más extenso, aún inédito. En éste se interpretan algunos de los rasgos socioculturales y socioeconómicos de la comunidad, los antecedentes y características generales de la escuela, la manera en que los niños se socializan a través de las diversas interacciones sociales, y algunas de las adaptaciones docentes generadas en un salón de clases a partir del contexto sociocultural estudiado.

La perspectiva metodológica utilizada es la etnográfica. Ésta, así como el tema específico tratado, se desprenden del proyecto

"aprendizaje escolar y procesos educativos en niños mazahuas" a cargo de la Dra. Ruth Paradise en el Departamento de Investigaciones Educativas del Centro de Investigaciones y Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional. Los instrumentos de apoyo son el registro de observación y la entrevista informal no estructurada. Se realizaron observaciones en diversas situaciones escolares y entrevistas con algunos maestros. La duración de la primera etapa de trabajo de campo —de la cual este escrito es un producto parcial— fue de aproximadamente cinco meses, en los cuales se realizaron una o dos visitas por semana a la escuela y a la comunidad, entre los meses de febrero y junio de 1989. La participación personal en el proyecto concluyó en junio de 1990. A partir de éste, y de otros estudios similares llevados a cabo en los Estados Unidos que sirvieron de apoyo, se ha inaugurado en México una veta analítica básicamente sociocultural que aporta nuevas herramientas a la interpretación de la práctica educativa en contextos indígenas. La promoción de estudios de este corte puede conformar un campo de construcción y discusión sumamente fructífero dentro de la investigación etnográfica.

Los padres de familia en la escuela

En Los Capulines, los padres de familia participan en actividades escolares, o se acercan a los maestros en determinadas situaciones y circunstancias, como las fiestas escolares o las juntas de padres de familia. Su presencia en el aula se da a solicitud del maestro de grupo o por su interés personal en solucionar algún asunto relacionado con sus hijos.

En este escrito se interpretan algunas formas de participación de padres y madres de familia en la escuela. La interpretación muestra ciertos contrastes entre estas formas de participación y aquellas consideradas "idóneas" por los maestros y directivos de la escuela. Más que significar un conflicto evidente a nivel simbólico, los contrastes parecen propiciar un proceso de adaptación de las expectativas de participación familiar sostenidas por el personal docente de la escuela, a los estilos de participación culturalmente significativos para la gente del lugar. Las concepciones escolares parecen someterse a una necesaria adaptación. Este proceso se genera a partir de la ubicación de la escuela en un contexto sociocultural y socioeconómico específico.

co. La adaptación escolar puede definirse como una acomodación de las formas de participación propias de una estructura institucional a las formas de participación de una comunidad cultural específica. En un sentido darwiniano, la adaptación escolar no significa la desaparición o extinción de los rasgos institucionales de la estructura, ni la pérdida absoluta de sus expectativas formativas, sino la refuncionalización de algunas de sus acciones a partir del nuevo ambiente ecológico-social en que se autorreproduce y preserva.

Los espacios concretos para mostrar el "cómo" de estas adaptaciones escolares son: las fiestas escolares, las juntas con padres de familia y las visitas de las madres al maestro.

Una fiesta escolar

En la fiesta del "Día de las Madres", evento escolar que reúne a un número significativo de miembros de la comunidad, los comportamientos observados adaptan las expectativas de participación promovidos por la escuela. El ambiente de participación de esta "fiesta escolar" presenta particularidades que lo distinguen del ambiente acostumbrado en situaciones escolares parecidas, en otros contextos como el urbano. En los participantes, y sobre todo en las mujeres adultas, se observa una inexpresividad que contrasta con las expectativas de participación y formas de comportamiento promovidas por el maestro que coordina el evento. No se dan intercambios verbales entre ellas, ni siquiera de miradas, para mostrar su interés por alguna situación relacionada con la fiesta; todas observan al centro del patio o en dirección al maestro.

Pese al interés y curiosidad de la gente en la fiesta, ésta no se involucra emocionalmente. Los aplausos —constantemente buscados por el maestro— van disminuyendo hasta desaparecer por completo. Quienes aplauden son, en general, alumnos y madres de la escuela, y no todos lo hacen. Las risas son escasas y discretas; se observa un control emocional que coincide con lo que Iwanska definió como "el mazahua ideal" y "que jamás se emociona por nada bueno o malo, deseable o indeseable. No lamenta sus desgracias, no se jacta de sus triunfos o buena suerte. No comenta su afecto por alguien" (1972:15).

Pensar que el "interés" de los padres de familia por la escuela deberían corresponder al "ánimo" pretendido por el maestro

ordinarlas nos llevaría a consideraciones como las mencionadas por algunos de los docentes de la escuela: la gente de esta escuela se manifiesta "desinteresada" y "apática" con relación a la fiesta. Reconocer los rasgos socioculturales de la participación del pueblo de la gente de Los Capulines podría conducirnos a un tipo de interpretaciones.

Los participantes en la fiesta "están presentes" en la escuela, pero conservan sus formas de participación, culturalmente complejas. En el caso de las madres y mujeres adultas, observamos una atención lo que sucede, pero su participación no es abierta y verbal. Cuando el maestro coordinador intenta conocer los resultados del concurso, no manifiestan si han "ganado" o no, y simplemente se proponen para participar en los juegos organizados. Los niños de sexto grado ayudan a "localizar" a las madres embarazadas y muy pocas participan en los juegos. Sólo algunos hombres hacen comentarios "al aire" acerca de lo que sucede en la fiesta. Aparecentemente, la diferencia en la participación pública entre hombres y mujeres corresponde a la práctica sociocultural de que el uso de la palabra, en comunidades mazahuas, es privativo de los hombres (Iwanska 1972).

El ambiente de esta "fiesta escolar" muestra, además de algunas prácticas socioculturales de participación, la importancia relativa que la gente otorga a tales eventos. Algunos miembros de la comunidad o alumnos llegan, permanecen o se retiran de la escuela para realizar otro tipo de actividades importantes, como las agrícolas o domésticas, o simplemente "porque se hace tarde". La insistencia de algunas madres se explica también por la realización de trabajos en la comunidad o en la casa.

Los libros desplazamientos por el patio central y el incremento de actividades heterogéneas, paralelas y simultáneas al "step" escolar —supuestamente principal— contrastan con el tipo de organización institucional, formal, y rígida que caracteriza a la escuela en los contextos urbanos. Mientras la fiesta escolar se desarrolla, simultáneamente los adultos atraviesan el patio central en grupos o en filas atendiendo asuntos distintos a los escolares; aumentan los juegos en las áreas paralelas o secundarias a la escuela y el personal docente no controla las constantes llegadas y salidas, que aparentemente se conciben como algo natural. Nadie se despide formalmente ni muestra un mínimo conflicto de la fiesta; ésta se termina cuan-

do concluyen las rifas y cuando la mayoría de las madres abandona la escuela en masa.

Para la gente de Los Capulines, la escuela no parece ser un espacio regulado, como sucede en otros contextos donde la "reglamentación" dictada, asumida, y ejercida por maestros y directores suele imponerse sobre las formas de participación de los padres de familia (Carvajal 1988): no asumen su permanencia en la escuela como obligación institucional. Quienes asisten, permanecen el tiempo que desean, y nadie intenta imponerles un tiempo determinado. Los quehaceres paralelos que demandan su atención —sea juego o trabajo—, no se consideran transgresiones a la norma escolar, que se construye cotidianamente en el interactuar de las actividades escolares con las ocupaciones social, económica y culturalmente importantes para la comunidad.

Por consiguiente, el proceso de adaptación escolar implica constantes adecuaciones institucionales a las formas de participación culturalmente significativas de padres, madres y alumnos, a las valoraciones e importancia que le otorgan a la escuela, y a las diversas actividades que los ocupan. Esta adaptación no significa que en eventos como las fiestas escolares se dejen de promover aprendizajes relacionados con los contenidos y formas de participación propios de la cultura mayoritaria. La gente del lugar está en contacto con los códigos de diversas situaciones que rebasan el ámbito escolar —aunque no se ha indagado acerca de lo que aprenden— los cuales representan enseñanzas adicionales a las que definen su identidad como gente mazahua de Los Capulines. En las fiestas escolares, el español es el principal medio de comunicación, se otorga importancia a la participación individual pública, se pretende promover un "ánimo" definido por expresiones emocionales intensas, y se promueve la participación a través de estímulos y reconocimientos externos como premios y aplausos. En general, los asistentes se abstienen de participar de acuerdo con estos códigos, que les resultan ajenos, pero permanecen como observadores atentos. Su actitud coincide con los procesos de aprendizaje de la gente de El Nopal mencionados por Iwanska, donde adultos y niños aprenden actividades nuevas mediante la atenta y callada observación (1972).

En resumen, las formas de participación de los padres y madres de familia en este tipo de actividades escolares, más que representar un sometimiento mecánico y pasivo a las expecta-

vas de participación usuales, asociadas a un "verdadero interés" o "conciencia" por la escuela —actitud quizás más común en contextos o grupos sociales específicos donde la escolarización se considera la vía de promoción y reproducción económica, social y cultural por excelencia— corresponden a rasgos socioculturales, económicos e históricos que caracterizan a la gente mazahua de esta localidad. Conservan sus formas de participación pública, atienden otras actividades importantes para la comunidad que coexisten con la escuela y cumplen con ella en términos históricos, y están involucrados en un contexto de actividad donde las acciones paralelas y coordinadas se consideran necesarias. Su observación acerta y calcula es un medio de aprendizaje de los contenidos y formas de participación manejados por la cultura mayoritaria y representados, en alguna medida, por las prácticas escolares.

Una junta escolar

Los rasgos socioculturales, económicos e históricos que definen las formas de participación escolar de la gente de este lugar también están presentes en juntas escolares con padres y madres de familia. Los asuntos programados en la "agenda" del director —relacionados con la conservación y mejoramiento del edificio y la normatividad institucional, el aseo de los niños, la puntualidad y asistencia a la escuela—, muestran también ciertas adecuaciones. Se reafirmaban, modifican, ignoran, eliminan o sustituyen las propuestas y expectativas escolares sobre las formas de participación y apoyo que "obligatoriamente" deben proporcionar los padres y madres de familia a la escuela.

La presencia de un buen número de padres de familia: —casi 20% de los participantes— en una junta escolar resulta significativa, en contraste con lo que sucede en contextos urbanos, en los cuales generalmente asisten sólo las madres. Con excepción de dos mujeres, los hombres tomaron la palabra, opinaron, sugirieron y llegaron a acuerdos verbales. Parecen hablar en nombre de ellos y de las mujeres. Aunque algunos argumentan el desmoronamiento del español como motivo de su silencio, al final de la junta se observó que muchas lo hablaban. Sin embargo, esto no implica que se les ignore; por el contrario, continuamente se dirigían a ellas y se tomó en cuenta su voz. Esta situación coincide una vez más con las observaciones de Iwanski en El Nopal donde la

mujer, cuando es viuda, puede ser ejidataria, al igual que los hombres. Sin embargo, en las asambleas bimestrales, tiene que ser representada por un hijo o pariente varón, ya que supuestamente se requiere gran elocuencia y "las mujeres no saben hablar en público". No obstante, las mujeres están presentes y es probable que los comentarios masculinos sean sugerencia de ellas [1972].)

El director presenta, de manera paulatina y argumentada, los puntos generales de la agenda, e intenta convencer a los padres de familia de la "razón" de sus propuestas, que son de dos tipos. Algunas tiene que ver con la conservación y mejoramiento del edificio escolar, mientras el resto se refiere a ciertas normas escolares obligatorias para los niños, así como a los cuidados que las madres deben proporcionarles.

El director propuso que los padres participarían físicamente y económicamente en la construcción de sanitarios y de la dirección y, por ejemplo, en la compra de tanbos para clasificar la basura. Como apoyo complementario a las faenas —que el director definió como "obligación de los padres de familia"—, la dirección consideró los ingresos obtenidos por la cosecha de maíz de las tierras trabajadas para la escuela. Aunque se reconoce el peso de las autoridades municipales y escolares en la toma de decisiones económicas, el delegado, autoridad municipal presente en la junta, recuerda a cada uno de los asistentes su responsabilidad en los acuerdos y promueve el dar opiniones ("ustedes tienen su opinión") más que el intercambio o la discusión. Nadie intenta imponer su opinión como la única correcta y, después de saltar de un tema a otro y "volver atrás", se integra el acuerdo final: "que trigan dos piedras cada quien" "una cubeta de arena" y "...pagarnos los mil pesos".

Aunque las faenas son obligatorias, los padres de familia argumentan la imposibilidad de llevarlas a cabo en esos momentos pues "alacatla viene el campo y no hay tiempo". Se argumentan las señoras y los padrones y "la mujer trabaja en el campo que no puede ir". Sin embargo, en otros momentos del ciclo agrícola "cuando estaban suaves los trabajos del campo", los padres participaron con gusto en la construcción de la barda. La "obligación escolar", por tanto, se adecua al ciclo agrícola y a la importancia de estas prácticas en la identidad cultural de la gente de Los Capulines. Esta adaptación de las expectativas escolares a las

... las actividades de los niños en las actividades comunitarias socialmente valoradas desde temprana edad sugiere otra explicación. Iwanska sostiene que los niños mazahuas, al convertirse en miembros útiles a su grupo desde pequeños, gozan de una independencia inconcebible en el mundo occidental y no necesitan pedir permiso a sus padres para hacer algo o ir a alguna parte. En El Nopal, donde realizó su estudio, los niños deciden si dormirán o comerán en la casa paterna o en la de parientes o amigos. La independencia de los hijos es motivo de orgullo para sus padres (1972).

A los niños se les respeta igual que a los adultos. En vista de que la privacidad de todos, las actividades y las palabras son altamente respetables, los niños gozan de suma estimación y prestigio. Por ejemplo, jamás los hacen callar cuando hablan los adultos; jamás los interrumpen (Iwanska 1972:58). Ni los adultos ni los niños son jamás criticados directamente en El Nopal. Jamás se reprueba el comportamiento de los niños más traviesos (Iwanska 1972:116).

Por consiguiente, la actitud de las madres parece explicarse, más que por una falta de capacidad para orientarlos y regañarlos, por el respeto a sus funciones comunitarias y a ciertos rasgos socioculturales valorados socialmente. Tal es el caso, entre otros, de la independencia, la decisión y el dominio personal. En Los Capulines, se considera que los niños "mientras más grandes, más necesarios son". Por lo tanto, en la medida en que crecen, tienen mayores responsabilidades. Su capacidad de asumirlos y enfrentarlos supone, desde los primeros momentos de la socialización temprana, el aprendizaje de ciertos modelos de comportamiento y patrones de interacción.

... con la madre... en el caso de los niños... reuniones públicas de su comunidad... uno involucrado en su propia actividad separada" (Paradise 1989:10). Los estilos de interacción madre-hijo se caracterizan por acciones simultáneas, paralelas y diferentes. Así como la

... las actividades de los padres niega el carácter "maternal" de las acciones a otra forma impuesta de participación... para los cambios, y se agrega otra para la compra de objetos... en especie... "dos piedras cada quien" y "una... Las niñas son rechazadas.

... las propuestas sobre las normas escolares, relacionadas con el... de los niños, no provocan comentarios. Los padres y... de familia sólo opinan sobre cuestiones de tipo económico,... sobre la situación y la socialización de los niños. Aparecen... También el director pide a los señores: "Dígan a sus esposas que les den de apoyar a sus hijos para que los maestros no... cuando se desahuyan", un señor comenta... que los padres deben cuidar de sus hijos. Nadie hace... sobre los temas de aseó, asistencia y puntualidad en las... que los hábitos y comportamientos no son temas que... de los asuntos escolares. A diferencia de... directamente relacionadas con el aprendizaje... específicos impartidos en la escuela primaria,... de los niños en la comunidad no son... rigidamente a la normalidad y la asistencia, los alumnos siguen... los de los primeros grados— o presen en... que se les puede obligar a entrar. No... y esa actitud corresponde a la de las... en la escuela, no la hará. En reuniones...

... la escuela está... la actitud de... para orientar a los... de cómo tratar a los llamados... no saben regañar a los niños. Los... que quiere venir a la escuela el chamaco' y yo les...

madre realiza una actividad independiente, el hijo se mueve con libertad, aún cuando esté sujeto por el rebozo a la espalda de su madre. En las reuniones públicas, que suelen durar largo rato, la madre pasa al niño al frente, desabrocha o sube su blusa, y deja el pecho disponible.

Aparentemente, en Los Capulines, los padres no parecen considerar la escuela como espacio socializador de nuevos hábitos y conductas para sus hijos. Únicamente les enseña los conocimientos necesarios en su relación con la cultura mayoritaria: leer y escribir en español, y realizar ciertas operaciones matemáticas. Su participación garantiza, en gran medida, las condiciones materiales básicas para el desarrollo de estas actividades (mantenimiento del edificio escolar, mínimos materiales escolares para sus hijos), pero no parecen interesarse en un cambio actitudinal acorde con los nuevos patrones de interacción promovidos por la escuela. Les interesa que sus hijos tengan contacto con estos patrones, pero no necesariamente que los aprendan, aunque a la larga se conviertan en enseñanzas específicas (cuyo impacto en los aprendizajes experimentados en la socialización temprana habrá que indagar). Un maestro de sexto grado opinó que "los niños de sexto se comportan de manera distinta a los urbanos porque aquí, si uno les dice que tienen que hacer algún trabajo, no lo hacen y, por ejemplo si las niñas saben la respuesta a una pregunta, aunque la sepan, si no quieren, no contestan".

De esta manera, más que rechazo o resistencia a las nuevas formas de participación y normalidad promovidas por la escuela, padres, madres y alumnos parecen no querer apropiarse de ellas, aunque les interesa observarlas en distintas actividades escolares. Esto genera adaptaciones a las expectativas acerca de los foros de apoyo y participación de los padres hacia y en la escuela y, en consecuencia, se ha observado que los maestros se preocupan y se esfuerzan por atraer a los padres hacia la escuela en actividades que se realizan en la escuela primaria y por el mismo tipo de socialización de los niños de acuerdo a las expectativas escolares. Sin embargo, la participación de los padres en la escuela primaria y por el mismo tipo de socialización de los niños de acuerdo con los nuevos patrones de comportamiento e interacción promovidos por la escuela. Estas adaptaciones también adecuan en forma significativa la organización, normatividad y funcionamiento de la escuela estatal de Los Capulines.

Madres de familia visitan al maestro

A diferencia de las reuniones y juntas escolares públicas, donde los hombres adultos toman la palabra, son las madres de familia quienes generalmente tratan con los maestros los asuntos relacionados con sus hijos. La forma y contenido de tales acercamientos en el grupo de primer año observado confirman ciertas características de participación familiar en la escuela. Los maestros consideran que la escasa presencia de las madres en el aula muestran una vez más su "desinterés" o "irresponsabilidad" frente al aprovechamiento escolar de sus hijos.

Las pocas madres que llegan al salón lo hacen para reclamar sobre percances entre los niños o porque a su hijo le tumbaron una mueca. A ellos no les interesa lo que aprenden o cómo aprenden. Sólo reclaman cuando se trata de cuadernos rotos o cosas perdidas o vienen a decirnos que su hijo ya no quiere venir a la escuela.

Al igual que en el caso de las juntas escolares —donde se manifiesta mayor interés por la conservación y mejoramiento de las condiciones materiales que por asuntos relacionados con la educación y normas de conducta de la escuela— los acercamientos de las madres al maestro parecen estar más vinculados a garantizar el abastecimiento y conservación de los útiles y textos escolares que a manifestar interés en el proceso de aprendizaje de sus hijos o en las conductas que, desde el punto de vista del maestro, sostienen o promueven tales avances. El interés de las madres por la conducta en el aula se refiere más bien a la búsqueda de un clima de interacción favorable que garantice otras de las condiciones del aprendizaje: la permanencia voluntaria de

La ausencia de actividades de socialización escolar de sus hijos o padres de familia frente al desempeño escolar de sus hijos parece corresponder a ciertos rasgos socioculturales ya mencionados y propios de la socialización temprana. Cuando observa-

También hacen observaciones al maestro sobre el incumplimiento de ciertas tareas que consideran de su incumbencia, como la calificación y revisión de trabajos escolares de sus hijos.

Sin embargo, el accionamiento no implica que las madres se involucren directamente en el proceso ni en el manejo de contenidos de aprendizaje. Cuando el maestro sugiere maneras en que las madres u otros miembros de la familia o comunidad pueden apoyar el avance escolar de sus alumnos en casa —como "ponerse a leer y a escribir" y algunas formas de verificar sus aprendizajes—, éstas escuchan con atención pero no hacen comentarios, salvo sobre su incapacidad para evaluarlos. El caso anterior es un ejemplo. Aunque se le pide apoyo para que su hijo "lea toda la tarde en casa", la mujer argumenta su incapacidad para evaluar lo que su hijo aprende en la escuela. No obstante, propiciar este tipo de actividades en casa, incluso cuando quien escucha la lectura sea analfabeta, representa una forma de participación indirecta en el aprendizaje escolar de los niños del grupo del primer año observado.

Al respecto, Cummins menciona que, en el proyecto Harinsey, desarrollado en Londres, la colaboración de los padres en actividades de lectura en casa permitió constatar cambios significativos en el aprovechamiento académico de los niños de escuelas primarias de zonas multiculturales. Pese a que muchos de los padres no leían ni hablaban inglés, o incluso eran analfabetos, escuchar la lectura de sus hijos tenía un efecto importante en el avance escolar de los niños (1986).

Otras situaciones en que las madres no intervienen —por lo menos en forma evidente— es cuando el maestro les informa que el comportamiento de sus hijos, en cuanto al aprendizaje escolar, es inadecuado, como es el caso de la "Flojera", queclarse en el río en lugar de ir a la escuela, o no querer participar en actividades del aula.

A sus hijos para que no se les considere "flojera", pero se le da un lugar en parte su disfuncionamiento del aprendizaje escolar, ya que muchos no comprenden el comportamiento escolar, o porque aún los métodos de enseñanza utilizados en el aula. No obstante, en ocasiones promueven la participación de otros miembros de la familia o comunidad incorporados a la lógica del aprendizaje escolar: "la ayuda de sus hermanos en casa" o

la reunión en la tarde con algún compañero que tenga libro". Durante el período de investigación en la escuela, nunca se mencionó la dificultad de conjugar los procedimientos de apoyo familiar al aprendizaje de la lectoescritura con aquellos promovidos por el maestro de grupo. En cuanto a la compra de útiles escolares y textos de apoyo, los padres no lo consideran una "obligación" institucional. Por lo general, como ya se indicó, está sujeto a una negociación, ya que representa un gasto familiar que no siempre se puede hacer. Por otra parte, el maestro no exige su compra; promueve el uso grupal del material, cuenta con hojas para apoyar a quienes no tienen cuaderno, pide a otros alumnos, en nombre de los niños que no tienen, lápiz o goma, y suele mostrar a las madres —cuando éstas se acercan a él— lo que su hijo o hija sabe a fin de convencerlas, sin imposición, de la utilidad de los materiales solicitados. A continuación transcribiremos dos casos, a manera de ilustración.

Llega una madre al aula, entra y se acerca al maestro para saludarlo de mano.

Sra.: —Maestro, mi hija ya no quiere venir a la escuela. Le roban lápices y una tñña le dice bruja. Dice que le pega Florencia. Dice que le pega mucho, *pus* no quiere venir.

Mo.: —¿Quién te roba los lápices y te pega? (le pregunta a la niña).

Na.: —Julia

Mo.: (dirigiendo su mirada a Julia) —Es la última vez que escucho eso, ¿eh, Julia?

Julia: —Los lápices me los traen de Guadaluajara.

Sra.: (Le dice a la niña su hijo). Yo le traigo mis lápices y mis cuadernos de Guadaluajara.

Mo.: —¿Qué le dice a la niña? ¿Le dice que le pega mucho, aquí, en el salón, como ella?

Na.: —Ahíera.

Mo.: —Ah, afuera.

trategias de relación con la cultura mayoritaria. Tal es el caso de la migración temporal a las ciudades o zonas fronterizas con fines comerciales.

En cuanto a la socialización y educación de los hijos, los padres promueven en ellos experiencias y aprendizajes relacionados con otras formas de autorreproducción propias de un contexto rural no escolarizado. La escuela parece insertarse después de una larga historia de consolidación de estrategias de relación con la cultura mayoritaria.

Más que significar una asimilación cultural, estas estrategias sirven tanto para garantizar la preservación cultural como para mantener vivos los espacios de socialización que fortalecen la identidad grupal de la gente mazahua del lugar (Arizpe 1979, Gómez 1985). Aparentemente, otorgan un peso relativo a las prácticas y conocimientos escolares y definen la relación más idónea con la escuela. Quizá por esto no se apeguen estrictamente a las expectativas escolares de otros contextos escolarizados, como son "la edad escolar", la necesidad de que los niños concluyan el ciclo completo de educación primaria, o la "obligación" de los padres de promover directamente comportamientos y patrones de interacción propios de la socialización escolar y actividades de apoyo escolar en casa. Para los padres y madres de familia de Los Capulines, y concretamente para los del grupo observado, existen otras actividades comunicativas más significativas, y socioculturalmente valoradas como experiencias de aprendizaje para sus hijos, en las cuales se involucran totalmente.

A partir de esta interpretación, el "desinterés" de las familias de Los Capulines por la escuela parece tener un sentido distinto al usual. Su interés en otras experiencias de aprendizaje para sus hijos se considera un problema que la escuela debe resolver a fin de convertirse en la experiencia socializadora por excelencia, y en la estrategia de vinculación con la cultura mayoritaria. Tal concepción puede encontrarse en algunas opiniones de los maestros:

Los padres de familia van a la escuela como algo no muy indispensable. Les interesan dos o tres años de escuela, mientras sus hijos aprendan a leer y escribir, y sobre todo, matemáticas. Aquí todos son comerciantes, se dedican a vender desde siempre. Ellos dicen "mientras no sepa hacer cuentas no está apto para ir al comercio". Pero la escuela la conside-

ran como algo no importante, no reconocen que ella es el medio para aprender y conocer. Lo de las matemáticas es más importante que hablar español porque en la plaza, cuando dan cambios, no es tan importante darse a entender pues dicen "mientras me dé a entender algo". En cambio, saber contar sí les ayuda. Llega un momento en que los padres prefieren que sus hijos se incorporen al comercio o al campo, antes de seguir en la escuela. Los retiran antes de que acaben la primaria y prefieren otras formas de sostenerse. Este es un problema que tenemos que resolver. En nosotros recae la responsabilidad de lo que es la escuela. Nuestro cometido sería que los padres le dieran importancia a la escuela. Cuesta mucho trabajo de que manden a sus hijos a la escuela, que se interesen.

Como se observó, esta actitud de los padres —sinónimo de irresponsabilidad hacia la escuela— se considera un "problema" que la escuela debe resolver. Se parte de la concepción de que la escuela debería ser lo único y más importante para la gente.

El análisis de los datos obtenidos durante el tiempo del trabajo de campo en esta comunidad podría sugerir una interpretación distinta. Más que "desinterés", "ignorancia" o "inconciencia" de las familias frente a la escuela, parece manifestarse un interés particular, caracterizado por la importancia relativa otorgada. Éste se relaciona con el significado que se le da a la escuela de la escuela en la comunidad a partir del momento en que, cuando, no como el único medio para aprender y conocer, como una estrategia de vinculación con la cultura mayoritaria, como una posibilidad de preservación socializadora.

Los cambios parecen seguir a los hijos en relación con una especie de mecanismo dual de autorreproducción social. La relación intercultural ha significado, históricamente, un medio de preservación y un mecanismo de aculturación. De acuerdo con el autor, aunque "los padres dicen que hace falta salir y conocer por lo menos algunas de las letras, aunque salen a las fronteras y aprenden allá lo que ven, no permiten ni reconocer que ese conocimiento entre acá". Saber distinguir y relacionar el "allá" y el "acá", aprendiendo a tomar de los "otros" aquello que se necesita para actuar de acuerdo con los códigos predominantes y a desear lo innecesario, parece relacionarse con la impor-

relación relativa que la gente otorga a la escuela, en comparación con otras actividades importantes para la comunidad. Este mecanismo que se autorreproducción podría también estar relacionado con el tipo de "persona" construida experiencialmente en la vida comunitaria, caracterizado, entre otras cosas, por la capacidad de preservación apoyada en la relación intercultural: adquirir conocimientos adicionales acerca de los códigos y patrones de interacción propios de la cultura mayoritaria para, a la vez, propiciar experiencias de socialización y aprendizajes que le permitan preservar sus diferencias y particularidades socioculturales. Procesos similares de identificación grupal, a partir de la relación con otras realidades socioculturales, han sido identificados por Collier en los Navajo de Norteamérica. De acuerdo con este investigador, su exposición a la vida urbana les reveló la necesidad de permanecer indios y reforzar su identidad (1988).

En el caso mazahua, muestra la manera en que una actividad tradicional como la mercadería ha promovido en ellos —desde tiempos precolombinos— su consiente y permanente relación con gente de diverso origen sociocultural (Paradise 1987). En el caso específico de Los Capulines, los mecanismos locales de autorreproducción y las adaptaciones escolares generadas parecen fijar los límites de las propuestas educativas tradicionales a través de grupos indígenas y campesinos de la región. Los maestros de este "comunidad" parecen estar en proceso de relación escuela-comunidad que pretende salvaguardar la cultura local.

Los intereses al conformación socioculturalmente heterogénea de los padres de familia, representan un

de las prácticas educativas en el aula, por lo tanto, se relaciona con la responsabilidad educativa de la escuela. Aceptan y respetan las prácticas escolares y docentes, pero modifican y adecuan la concepción predominante de la relación escuela-comunidad de acuerdo con el momento de inserción histórica del modelo escolarizado a su comunidad, y el valor otorgado a este modelo en comparación con otras actividades que garantizan su preservación.

También en otros países se han instrumentado experiencias educativas sustentadas en la incorporación de los padres de familia de las minorías étnicas en el proceso escolar. Se considera que una relación estrecha entre los padres de familia y las prácticas escolares y docentes pueden incidir efectivamente en el éxito escolar de sus hijos. En el caso tratado por Cummins, la participación activa de los padres fue un gran apoyo para los estudiantes. Su "participación y colaboración" en actividades de apoyo a la lectura en inglés dieron resultados positivos. Cummins sostiene que cuando los educadores involucran a los padres de las minorías como socios en la educación de sus hijos, su sentido de eficacia se comunica a los niños con consecuencias académicas positivas (1986).

El que los padres decidan o no involucrarse en la educación escolar parece estar relacionado con el contexto. Los padres que participan en la experiencia mencionada por Cummins —incluido los alfabetas—, estaban insertos en un contexto urbano donde la escolarización representaba la estrategia de relación predominante con los códigos de la cultura mayoritaria y el medio de promoción social usualmente aceptado. El proceso de escolarización es un medio de calificación que, de alguna manera, incide en las oportunidades de inserción laboral en las estructuras económicas y políticas dominantes. No obstante, el éxito de los programas de participación de los padres en la educación de los niños depende de numerosos factores, como el grado de escolarización de los padres, el tipo de actividades que se realizan, el apoyo de la escuela, etc.

El estudio muestra que los padres de familia de las minorías étnicas, en general, tienen una visión de la educación que se relaciona con la cultura de su comunidad.

La autorreproducción del grupo minoritario. Para el caso de la gente de Los Capulines, la importancia relativa que los padres otorgan a las prácticas escolares parece explicarse porque la escuela no es la única estrategia de relación con la cultura mayoritaria, y se conjuga con otras actividades no escolarizadas, como la migración a las ciudades con fines comerciales y otras formas de autorreproducción y preservación sociocultural.

Institucionalmente, se reconocen estas expectativas y valoraciones, así como las adaptaciones que generan, pero se les considera "un problema que la escuela debe resolver" promoviendo las actividades escolares sobre las comunitarias. En experiencias escolares de "cooperación comunitaria" como la instrumentada hace unos veinte años en una comunidad Navajo de Norteamérica, la respuesta a los problemas generados por las contradicciones entre el aprendizaje formal "blanco" y el que caracteriza a las prácticas de socialización temprana de estos indios, condujo a la solución conjunta: buscar el predominio de la comunidad sobre la escuela. Padres y madres de familia participaron en las actividades escolares de sus hijos, el personal docente era Navajo y los contenidos curriculares se adaptaron a las necesidades, cultura, valores e intereses de los estudiantes (Collier 1988). Pese al éxito de esta experiencia en cuanto a la autodeterminación cultural, se perdió el sentido e intencionalidad académicos de sus actividades de enseñanza y aprendizaje, y los avances escolares fueron pobres en comparación con otras escuelas en las que predominaba el patrón educativo "blanco". Esto nos remite a opiniones emitidas por algunas madres de otros grupos étnicos acerca de las escuelas bilingües-biculturales en México: "Si le van a enseñar en mi lengua, y lo mismo que yo le enseño (para que va mi hijo a la escuela?)".

En la escuela de Los Capulines parece darse, más que un énfasis en el predominio de las expectativas escolares sobre las formas de participación comunitarias —o un predominio de la comunidad sobre la escuela—, un proceso permanente, continuo y contradictorio de adaptación de la intencionalidad escolar — con sus objetivos de enseñanza y participación comunitaria— a las expectativas, valoraciones y estilos de participación propios de los padres de familia de la comunidad. Sin embargo, esto parece generar en los maestros y directivos que atienden a esta comunidad indígena una gran preocupación acerca del supuesto "desinterés" o "apatía" de los padres de familia hacia la escuela y, por ello, un interés por fomentar formas de participación "útiles", "idóneas" u "obligadas", definidas a partir de un "Deber Ser" institucional. Este interés se sustenta en una supuesta y necesaria relación entre la participación de los padres de familia y el éxito escolar de los alumnos. Y es ampliamente compartido por quienes están interesados en favorecer la tan buscada vinculación Escuela-Comunidad.

Bibliografía

- ARIZPE, Lourdes, *Indígenas en la Ciudad de México. El caso de las "Marías"*, SepSetentas, Diana, México, D.F., 1979.
- CARVAJAL, Alicia, *El margen de acción y las relaciones sociales de las maestras: un estudio etnográfico en la escuela primaria*, tesis de maestría, Cinvestav-IPN-DIE, México, D.F., 1988.
- COLLIER, John Jr., "Survival at Rough Rock: A Historical Overview of Rough Demonstration School", en *Anthropology and Education Quarterly* 19 (4), Washington, D.C., 1988, pp. 253-259.
- CUMMINS, Jim, "Empowering Minority Students: A Framework or Intervention", Ontario Institute for Studies in Education, *Harvard Educational Review* 56 (1), 1986.
- GIBSON, Margaret, "The School Performance of Immigrant Minorities: A Comparative Study", en Jacob y Jordan (comp.), *Explaining the School Performance of Minority Students*, *Anthropology and Education Quarterly* 18 (4), Washington, D.C., 1987, pp. 262-275.
- IWANSKA, Alicia, *Purgatorio y utopía. Una odisea de los indígenas mazahuas*, SepSetentas No. 41, México, D.F., SEP, 1972.
- PARADISE, Ruth, *Cultural Meaningfulness in Nonverbal Interaction: Mazahua Children Learning How to be Separated-but-together*, documento inédito, 1989.
- PARADISE, Ruth, "Learning Through Social Interaction: The Experiences and Development of Mazahua Self in the Context of the Market, ponencia presentada ante el personal docente del University of Pennsylvania in Partial Fulfillment of the Requirements for Degree of Doctor of Philosophy, 1987.
- PARADISE, Ruth, "Una resistencia efectiva frente a las presiones de urbanización: el caso de los migrantes mazahuas en La Merced", Primer Encuentro de Estudios sobre la Región Mazahua, INAH, UDEM, INI, OCM, 1985a.
- PARADISE, Ruth, "Un análisis psico-social de la motivación y participación emocional en un caso de aprendizaje individual", *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, vol. XV, no. 1, México, 1985b, pp. 83-93.
- CÓMEZ, R., *Los primeros movimientos migratorios en la región mazahua de San Felipe del Progreso, Edo. de México*, (INI, Querétaro), Primer encuentro de estudios sobre la región mazahua, INAH, IIAEM, INI, OCM, 1985.

TERCERA UNIDAD.

PROSPECTIVA.

Los documentos seleccionados como lecturas constitutivas de la tercera unidad plantean los escenarios en los cuales habrán de desenvolverse los problemas estudiados, ya para agravarse ya para tener alguna solución, o ya para ser reconsiderados; tales escenarios vuelven a ser de carácter general, pero proporcionan los elementos para de los cuales se pueda inferir, particularmente, alternativas, habida cuenta de que estas últimas dependen de las condiciones específicas donde se sitúa la problemática.

3. TERCERA UNIDAD.

PROSPECTIVA.

Lectura No. 1

Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica. SEP. 1992.

Además de ser interesantes los antecedentes históricos de este acuerdo, vale la pena realizar una lectura cuidadosa de los escenarios y la propuesta que presenta.

En el primer caso, se tienen perspectivas de un futuro que no sólo tiene implicaciones en el plano administrativo sino que a largo plazo - y como ya es patente- cambios en la concepción de la educación básica; en el segundo caso cabe destacar los propósitos aún no alcanzados de las medidas que se han tomado para reformar la educación básica: reivindicación de la profesión magisterial, reforma de los planes y programas de la educación básica - preescolar, primaria y secundaria- y participación social de la comunidad en los asuntos de la escuela.



ACUERDO NACIONAL

**Para la Modernización
de la
Educación Básica**

ACUERDO NACIONAL PARA LA MODERNIZACION DE LA EDUCACION BASICA

I. INTRODUCCION

El desarrollo al que aspiramos los mexicanos entraña fortalecer la soberanía y la presencia de nuestro país en el mundo, una economía nacional en crecimiento y con estabilidad, y una organización social fincada en la democracia, la libertad y la justicia. Estos son objetivos que exigen una educación de alta calidad, con carácter nacional y con capacidad institucional que asegure niveles educativos suficientes para toda la población. Asimismo, precisan la reafirmación y el acrecentamiento del compromiso del Estado mexicano con la educación pública. Este documento contiene el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica que suscriben el Gobierno Federal, los gobiernos de cada una de las entidades federativas de la República Mexicana y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.

La estrategia de modernización del país y la reforma del Estado requieren que se aceleren los cambios en el orden educativo. Al igual que en las otras esferas de la vida nacional, este trabajo implica una nueva relación entre el Estado y la sociedad y de los niveles de gobierno entre sí y supone, en general, una participación más intensa de la sociedad en el campo de la educación. En esta articulación moderna del Estado y la sociedad, los vínculos entre escuela y comunidad adquieren una importancia especial. De acuerdo con el legado de nuestro liberalismo social, la educación debe concebirse como pilar del desarrollo integral del país. El liberalismo social ofrece las pautas de una educación pública de calidad, que prepare a los mexicanos para el desarrollo, la libertad y la justicia. Es indispensable, entonces, consolidar un sistema educativo nacional con responsabilidades afines a nuestro federalismo, con contenidos educativos pertinentes a la formación de mejores ciudadanos. La modernización hace necesario transformar la estructura, consolidar la planta física y fortalecer las fuentes de financiamiento de la acción educativa. Es indispensable propiciar las condiciones para un acercamiento provechoso entre los gobiernos locales, la escuela y la vida comunitaria que la rodea. En esta tarea habrán de desempeñar un papel esencial tanto los maestros y su organización gremial, como los padres de familia.

El Gobierno Federal, los gobiernos estatales, el magisterio nacional y la sociedad se proponen transformar el sistema de educación básica -preescolar, primaria y secundaria- con el propósito de asegurar a los niños y jóvenes una educación que los forme como ciudadanos de una comunidad democrática, que les proporcione conocimientos y capacidad para elevar la productividad nacional, que ensanche las oportunidades de movilidad social y promoción económica de los individuos, y que, en general, eleve los niveles de calidad de vida de los educandos y de la sociedad en su conjunto.

Este Acuerdo Nacional se concentra en la educación básica. Esta comprende los ciclos fundamentales en la instrucción y formación de los educandos, preparatorios para acceder a ciclos medios y superiores. En ellos se imparte el conjunto de conocimientos esenciales que todo ciudadano debe recibir. A las consideraciones, medidas y programas que contiene este Acuerdo se ha añadido la educación normal porque es la que capacita y forma el personal docente de los ciclos de educación básica. La evidencia histórica y las experiencias recientes demuestran que la correlación entre una educación básica de calidad y la posibilidad de desarrollo es muy fuerte. La educación básica impulsa la capacidad productiva de una sociedad y mejora sus instituciones económicas, sociales, políticas y científicas, puesto que contribuye decisivamente a fortalecer la unidad nacional y a consolidar la cohesión social, a promover una más equitativa distribución del ingreso, a fomentar hábitos más racionales de consumo, a enaltecer el respeto a los derechos humanos, en particular el aprecio a la posición de la mujer y de los niños en la comunidad, y a facilitar la adaptación social al cambio tecnológico. Además, una buena educación básica genera niveles más altos de empleo bien remunerado, una mayor productividad agrícola e industrial, y mejores condiciones generales de alimentación y de salud, y actitudes cívicas más positivas y solidarias.

El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica recoge el compromiso del Gobierno Federal, de los gobiernos estatales de la República y del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, de unirse en un gran esfuerzo que extienda la cobertura de los servicios educativos y eleve la calidad de la educación a través de una estrategia que añeque a la herencia educativa del México del siglo veinte, que pondera con realismo los retos actuales de la educación, que compromete recursos presupuestales crecientes para la educación pública, y que se propone la reorganización del sistema educativo, la reformulación de los contenidos y materiales educativos, y la transformación de la función docente.

II. ANTECEDENTES

La educación es ámbito decisivo para el futuro de la Nación. La acción educativa del gobierno y de la sociedad es una de nuestras grandes prioridades. Existe un claro consenso acerca de la necesidad de transformar el sistema educativo. Ese reclamo social, extendido tanto en la geografía del país como entre los sectores de la sociedad, es por una educación de calidad. La aspiración es esencial, además, para cumplir cabalmente con el Artículo Tercero Constitucional cuyo mandato es por una cobertura suficiente, una mejora constante en la calidad de la educación a partir de la obligatoriedad de la primaria, el carácter laico y gratuito de la que imparte el Estado, su dimensión nacional y su sustento en el progreso científico.

La vocación educativa de México ha significado una preocupación nacional, permanente y prioritaria desde la creación, en 1921, de la Secretaría de Educación Pública. Detrás de las demandas enarboladas en 1910 por democracia, igualdad y justicia, estuvo siempre el anhelo de oportunidades educativas. La estrategia en los primeros años de vida de la Secretaría de Educación Pública fue multiplicar escuelas, obtener un amplio concurso colectivo en las tareas educativas prioritarias, articular el esfuerzo de los estados y los municipios; en una palabra, diseñar una educación pública nacional.

En el lapso de siete décadas prácticamente se generalizó el ingreso a la educación primaria, se realizaron verdaderas cruzadas de alfabetización que llevaron las primeras letras a casi todos los rincones del país, se construyeron decenas de miles de escuelas, se crearon los libros de texto gratuito, se amplió la educación secundaria y fueron establecidos centros de educación básica para adultos. También en ese periodo se multiplicó el número de facultades y centros de investigación de la Universidad Nacional Autónoma de México, se abrieron universidades en todas las entidades de la República, y se inició el desarrollo de la educación tecnológica con la fundación del Instituto Politécnico Nacional. A lo largo y ancho del país han proliferado museos, salas de conciertos, galerías, teatros, casas de cultura, bibliotecas públicas e instalaciones deportivas.

Cada generación ha impreso a la tarea educativa el sello justo de su tiempo. De ahí que, con razón, hablemos de una auténtica hazaña educativa en el siglo veinte mexicano. Desde 1921, la educación pública ha sido fundamental en la construcción del país que hoy es México.

Las cifras de esta hazaña son impresionantes. De 1921 a la fecha se ha logrado un avance notable en la cobertura: la escolaridad promedio pasó de un grado a más de seis, el índice de analfabetos se redujo del 68 al 12.4 por ciento, uno de cada tres mexicanos está en la escuela y dos de cada tres niños tienen acceso a la enseñanza preescolar, la atención a la demanda en la primaria es de alrededor del 90 por ciento y cuatro de cada cinco egresados tienen acceso a la enseñanza secundaria. Se ha establecido una compleja red de modalidades y planteles en todos los niveles. En educación primaria están inscritos más de 14 millones de niños, y en secundaria más de 4 millones. Tan sólo en los diecinueve años de vigencia de la actual Ley Federal de Educación, el número de alumnos pasó de 13.7 a casi 26 millones; el de maestros de 419 mil a poco más de un millón 100 mil, y el de planteles de 61 mil a más de 165 mil.

En esta hazaña educativa corresponde un mérito sobresaliente al magisterio nacional. Los maestros mexicanos del siglo veinte han dejado constancia de su dedicación, sus conocimientos y la nobleza de su labor. El maestro ha sido -y deberá seguir siendo- el protagonista de la obra educativa del México moderno.

III. LOS RETOS ACTUALES DE LA EDUCACION

El gran esfuerzo educativo mexicano ha mostrado que es capaz de contender con los problemas de cobertura de la educación básica, incluso ante una demanda enormemente acrecentada por la dinámica demográfica. Sin embargo, con miras al nuevo milenio y ante los desafíos del mundo en que vivirán nuestros hijos, es preciso reconocer las limitaciones que está mostrando hoy el sistema educativo nacional.

No obstante los avances, el reto de la cobertura educativa subsiste. Los resultados del XI Censo General de Población y Vivienda, relativos al año de 1990, permiten apreciar limitaciones muy serias de la cobertura educacional en lo que se refiere a alfabetización, acceso a la primaria, retención y promedio de años de estudio, y esto acompañado con disparidades regionales muy marcadas.

La calidad de la educación básica es deficiente en que, por diversos motivos, no proporciona el conjunto adecuado de conocimientos, habilidades, capacidades y destrezas, actitudes y valores necesarios para el desenvolvimiento de los educandos y para que estén en condiciones de contribuir, efectivamente, a su propio progreso social y al desarrollo del país.

Muchas de las grandes tareas educativas de las generaciones de este siglo implicaron una concentración -y hasta una centralización- de esfuerzos. Hoy, el esquema fuertemente concentrado no corresponde con los imperativos de modernización. Debe cambiar, por lo tanto, para atender con eficacia las nuevas exigencias del desarrollo nacional. El sistema educativo en su conjunto muestra signos inequívocos de centralización y cargas burocráticas excesivas. Se ha distanciado crecientemente la autoridad de la escuela con el consiguiente deterioro de la gestión escolar, y se ha hecho más densa la red de procedimientos y trámites. La responsabilidad de la educación de niños y jóvenes no está siendo cabalmente compartida por la escuela, los padres de familia y la comunidad. En la práctica, prevalece una cierta ambigüedad en las atribuciones educativas que conciernen a los niveles de Gobierno Federal, estatal y municipal. En muchos sentidos, hemos llegado al agotamiento de un esquema de organización del sistema educativo trazado hace ya 70 años.

Sin embargo, sería erróneo atribuir la totalidad de los problemas del sistema educativo a la centralización. No debemos ignorar que, por razones muy diversas, durante varios años y hasta antes del inicio de la actual Administración, las condiciones financieras del país causaron una prolongada escasez de recursos que limitó el quehacer educativo y erosionó los incentivos y la capacidad de motivar al magisterio nacional.

Para atender los retos educativos, es importante distinguir dos campos de acción: por una parte, aquél que, pese a ser ajeno al sistema educativo, incide fuertemente en su desempeño, y es el que comprende factores inherentes al desarrollo general del país que suelen contribuir a la eficacia del proceso educativo y que, a la vez, son influidos por él. Entre ellos destacan el nivel y el crecimiento del ingreso per capita, la distribución del ingreso nacional, el acceso a servicios básicos como salud, vivienda, energía eléctrica, agua potable, y la calidad de la alimentación de niños y jóvenes. Por ello, toda la política económica y social del Estado mexicano tiene que estar llamada a colaborar decisivamente en el mejoramiento de la educación pública. El otro campo incluye los factores propiamente del sistema educativo, que son a los que se refiere este Acuerdo Nacional.

Las tareas educativas que debemos acometer demandan, en primer término, el sostenimiento de la política que, en años recientes, ha significado la asignación de recursos crecientes al sector de educación. Durante los primeros cuatro años de la presente administración, el gasto en educación del Gobierno Federal se habrá incrementado en más del 70 por ciento, en términos reales. Algo semejante ha ocurrido con el gasto de los gobiernos estatales. La expansión del gasto público en la educación habrá de proseguir durante muchos años, hasta que se logre contar con el sistema educativo que demanda el desarrollo nacional. En este sentido, una política fundamental para lograr la modernización de la educación básica es el compromiso de los gobiernos federal y estatales de continuar incrementando, a tasas considerablemente superiores a las del crecimiento del producto interno bruto, su gasto en educación.

Si bien el aumento en los recursos es una condición necesaria para elevar la calidad del sistema educativo, no es, por sí mismo, condición suficiente. En efecto, una mayor disponibilidad de recursos significa la ampliación de la cobertura educativa, pero no implica necesariamente el mejoramiento en la calidad de la educación; incluso, su efecto en la cobertura puede ser insatisfactorio si los recursos se vierten a través de un sistema que los utilice inadecuadamente. Por ello, es indispensable que el aumento de recursos previstos para los próximos años, vaya acompañado de la aplicación de estrategias que tengan efectos favorables en los otros puntos neurálgicos del sistema educativo. Entre estos, hay dos que, con base en la experiencia de México y otros países, revisten una enorme importancia para la calidad educativa, y que por tanto deben recibir atención prioritaria. Ellos son: los contenidos y materiales educativos, y la motivación y preparación del magisterio.

También es de gran importancia rectificar la tendencia manifiesta en los últimos años a reducir el número de días efectivos de clases en el año escolar. Como primer paso, a partir del próximo ciclo escolar se procurará un incremento equivalente por lo menos al diez por ciento en los días escolares efectivos, lo que puede lograrse evitando días sin clase distintos a los que fija el calendario escolar oficial.

Peru más recursos, más días efectivos de clases, programas, libros, útiles y maestros adecuadamente estimulados, podrían tener efectos imperceptibles en la cobertura y calidad educativa si no se dan a través de un sistema que supere los obstáculos e ineficiencias del centralismo y la burocracia excesiva que aquejan al sistema educativo nacional. Por eso es importante que la política y las acciones de la estrategia de reorganización del sistema educativo

Por lo anterior, este Acuerdo Nacional entraña, en primer lugar, el compromiso de reconocer en la educación uno de los campos decisivos para el porvenir de la Nación, así como reiterar la vigencia del concepto de educación nacional, labrado en el curso de nuestra historia, y del ejercicio de las facultades y atribuciones que competen a la Secretaría de Educación Pública para hacerlo efectivo. Dicho compromiso se expresa en continuar otorgándole a la educación la mas alta prioridad en la asignación del gasto público. Se asume también el compromiso de atender, con sustento en una creciente canalización de recursos públicos, tres líneas fundamentales de estrategia para impartir una educación con cobertura suficiente y con calidad adecuada: la reorganización del sistema educativo, la reformulación de contenidos y materiales educativos, y la revaloración social de la función magisterial.

Este Acuerdo Nacional está inspirado por el propósito fundamental de elevar la calidad de la educación pública, pero los programas y acciones que aquí se formulan tendrán también el efecto de promover y mejorar la calidad de la educación que, con apego a las disposiciones vigentes, imparten los particulares. En efecto, del Acuerdo se derivarán planes y programas de estudio tendientes a una mayor calidad y, a través de mejores escuelas públicas, se establecerán referentes de una mayor jerarquía y competitividad educativa para la escuela privada.

IV. LA REORGANIZACION DEL SISTEMA EDUCATIVO

Para llevar a cabo la reorganización del sistema educativo es indispensable consolidar un auténtico federalismo educativo y promover una nueva participación social en beneficio de la educación.

Federalismo educativo

Desde el Constituyente de 1824, y en afinidad con los postulados del liberalismo, el régimen federal ha sido la organización política natural de nuestro país para lograr, en la rica diversidad de sus regiones, la unidad nacional. Esta organización fue rañificada y enriquecida por la Constitución Política de 1917. En el siglo veinte el sistema federalista

ha sido el medio para conjuntar objetivos, aglutinar fuerzas y cohesionar labores. En razón de estas virtudes políticas, recurrimos al federalismo para articular el esfuerzo y la responsabilidad de cada entidad federativa, de cada municipio y del Gobierno Federal, en nuestro propósito de alcanzar una educación básica de calidad.

Al igual que en tantos otros aspectos del proceso de modernización que recientemente hemos emprendido los mexicanos, gobierno y sociedad buscamos afianzar la plena vigencia del espíritu y la norma constitucional. La Constitución dispone que el Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios. En cumplimiento de ese precepto constitucional, el Congreso de la Unión expidió, entre otras, la Ley Federal de Educación. En este marco jurídico expresamente se señala que la prestación de servicios educativos es una de las actividades de la función educativa en la que hay concurrencia de la Federación, los Estados y los Municipios. Consecuentemente se dispone que la Federación podrá celebrar con los estados y los municipios convenios para coordinar o unificar dichos servicios. Este Acuerdo Nacional fortalece la observancia del régimen legal existente ajustándose a la concurrencia de atribuciones previstas.

A fin de corregir el centralismo y burocratismo del sistema educativo, con fundamento en lo dispuesto por la Constitución General de la República y por la Ley Federal de Educación, el Gobierno Federal y los gobiernos de las entidades federativas de la República celebran en esa misma fecha convenios para concretar sus respectivas responsabilidades en la conducción y operación del sistema de educación básica y de educación normal. De conformidad con dichos convenios y a partir de ahora, corresponderá a los gobiernos estatales encargarse de la dirección de los establecimientos educativos con los que la Secretaría de Educación Pública ha venido prestando, en cada estado y bajo todas sus modalidades y tipos, los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y para la formación de maestros incluyendo la educación normal, la educación indígena y los de educación especial.

En consecuencia, el Ejecutivo Federal cede y el respectivo gobierno recibe, los establecimientos escolares con todos los elementos de carácter técnico y administrativo, de terrenos, instalaciones físicas, muebles e inmuebles que los que la Secretaría de Educación Pública venía prestando en el estado respectivo, hasta este fecha.

los servicios educativos mencionados, así como los recursos financieros utilizados en su operación.

La transferencia referida no implica de modo alguno la desatención de la educación pública por parte del Gobierno Federal. El Ejecutivo Federal vigilará en toda la República el cumplimiento del Artículo Tercero Constitucional, así como de la Ley Federal de Educación y sus disposiciones reglamentarias; asegurará el carácter nacional de la educación y, en general, ejercerá las demás atribuciones que le confieren los ordenamientos aplicables. Es importante destacar que el carácter nacional de la educación se asegura principalmente a través de una normatividad que sea observada y aplicada de manera efectiva en todo el territorio del país. En tal virtud, el Ejecutivo Federal promoverá y programará la extensión y las modalidades del sistema educativo nacional, formulará para toda la República los planes y programas para la educación preescolar, primaria, secundaria y normal, autorizará el uso de material educativo para los niveles de educación citados, mantendrá actualizados y elaborará los libros de texto gratuitos para la educación primaria, propiciará el desarrollo educativo armónico entre las entidades federativas, concertará con éstas las acciones necesarias para reducir y superar disparidades y dará atención prioritaria a aquellas regiones con importantes rezagos educativos, establecerá procedimientos de evaluación del sistema educativo nacional, promoverá los servicios educativos que faciliten a los educadores su formación y constante perfeccionamiento, y fomentará permanentemente la investigación que permita la innovación educativa.

La autoridad educativa nacional se fortalecerá ejerciendo la función compensatoria entre estados y regiones que nuestros ordenamientos y tradiciones asignan al Gobierno Federal. Así, dicha autoridad velará por que se destinen recursos relativamente mayores a aquellas entidades con limitaciones y carencias más acusadas. De igual modo, la autoridad nacional seguirá diseñando y ejecutando programas especiales que permitan elevar los niveles educativos en las zonas desfavorecidas o en aquéllas cuya situación educativa es crítica. Se hará un esfuerzo significativo en programas que mejoren la eficiencia terminal de la educación primaria y reduzcan el analfabetismo en las zonas y entre los grupos de mayor atraso educativo. A fin de ejercer mejor su función compensatoria, el Gobierno Federal conservará la dirección y operación de los programas más estrechamente vinculados a ella.

El Ejecutivo Federal se compromete a transferir recursos suficientes para que cada gobierno estatal se encuentre en condiciones de elevar la calidad y cobertura del servicio de educación a su cargo, de hacerse cargo de la dirección de los planteles que recibe, de

fortalecer el sistema educativo de la entidad federativa, y cumplir con los otros compromisos que adquiere en este Acuerdo Nacional. Asimismo, convendrá con aquellos gobiernos estatales que hasta ahora han aportado recursos modestos a la educación, en que incrementen su gasto educativo a fin de que guarden una situación más equitativa respecto a los estados que, teniendo un nivel similar de desarrollo, ya dedican una proporción más significativa de sus presupuestos a la educación.

Cada gobierno estatal, por conducto de su dependencia u organismo competente, sustituirá al titular de la Secretaría de Educación Pública en las relaciones jurídicas existentes con los trabajadores adscritos a los planteles y demás servicios que se incorporan al sistema educativo estatal. Asimismo, los gobiernos estatales, por conducto de su autoridad competente, reconocerán y proveerán lo necesario para respetar íntegramente todos los derechos laborales de los trabajadores antes mencionados. Los gobiernos estatales garantizan que los citados derechos laborales serán plenamente respetados. Por su parte, el Ejecutivo Federal queda obligado con la responsabilidad solidaria en los términos de ley. De igual modo, las prestaciones derivadas del régimen de seguridad social de los trabajadores que se incorporen a los sistemas educativos estatales, permanecerán vigentes y no sufrirán modificación alguna en perjuicio de ellos.

Los gobiernos de los estados reconocen al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación como el titular de las relaciones laborales colectivas de los trabajadores de base que prestan sus servicios en los establecimientos y unidades administrativas que se incorporan al sistema educativo estatal.

Al convenirse la transferencia aludida, el Gobierno Federal no se desprende de ninguna de las responsabilidades que, conforme a la Ley, están a su cargo. Por el contrario, mediante este Acuerdo Nacional se facilita el cabal cumplimiento de dichas responsabilidades y quedan establecidas las condiciones para cumplir con otras, así como para ejercer de mejor manera sus facultades exclusivas. En observancia del artículo 30 de la Ley Federal de Educación, la Secretaría de Educación Pública continuará a cargo de la dirección y operación de los planteles de educación básica y de formación de maestros en el Distrito Federal. Corresponde, por tanto, a dicha Secretaría ejecutar en el Distrito Federal las acciones convenidas en este Acuerdo.

En lo que concierne a los estados, no adquieren nuevas funciones que actualmente no tengan conforme a la Ley. La transferencia convenida propiciará que realicen actividades de la función educativa que la Ley señala como concurrentes y que hasta ahora, en algunos casos, no han realizado por falta de una delimitación precisa de responsabilidades. Asimismo, será responsabilidad del Gobierno Estatal proponer a la Secretaría de Educación Pública el diseño de los contenidos regionales y su adecuada inclusión en los planes de estudio. Los aspectos regionales de los contenidos educativos deberán asegurar que los estudiantes adquieran un mejor conocimiento de la historia y geografía, la diversidad ecológica, las costumbres y tradiciones del estado correspondiente. Al igual que en el caso del Gobierno Federal, todas las responsabilidades que el Acuerdo Nacional y los respectivos convenios asignan a cargo de los estados, tienen fundamento en artículos de la Ley. Al aprovechar nuestra organización federalista para una plena concurrencia de los niveles de gobierno en el esfuerzo educativo, se fijan condiciones para una participación más dinámica y comprometida de los municipios -base de la organización política de la Nación. Con ello se logrará animar un más amplio concurso comunitario en la escuela, ejercer un control social más eficaz sobre la calidad de la educación, y responder consensuadamente a los problemas y necesidades más inmediatos de la escuela. De ahí que, en los términos de este Acuerdo Nacional, se conviene en involucrar a los municipios en las tareas educativas del futuro y en promover la creación de concejos municipales de educación, a fin de que exista un órgano que apoye y fomente de manera eficaz la educación en cada localidad. Los gobiernos estatales harán lo conducente para que, cada vez en mayor grado, los municipios estén directamente encargados de dar mantenimiento y equipamiento a las escuelas sirviéndose de los recursos que, al efecto, reciban del gobierno estatal y atendiendo a las recomendaciones de dichos concejos municipales.

La nueva participación social

Un federalismo educativo fortalecido y una apropiada participación social generarán un nuevo sistema que impulsará decisivamente la calidad de la educación. La magnitud y la trascendencia de la obra educativa que reclama el futuro de México entraña la participación de cuantos intervienen en los procesos educativos: los maestros, los alumnos, los padres de familia, los directivos escolares y las autoridades de las distintas esferas de gobierno.

Existe amplia constancia de que es aconsejable propiciar un mayor equilibrio en la participación de los diversos actores del quehacer educativo. Cada comunidad, y la sociedad en su conjunto, deben participar en forma activa y creadora en lo que concierne a la educación y, particularmente, en el sistema educativo del país. Para lograr este propósito, es indispensable fortalecer la capacidad de organización y la participación en la base del sistema -la escuela misma-, de los maestros, los padres de familia y los alumnos.

Articular una vinculación más estrecha entre el sistema educativo y la comunidad ofrece indudables ventajas. En primer lugar, la participación de la comunidad en las tareas educativas permitirá desplegar la energía social para un decidido enriquecimiento de la educación. En segundo lugar, eliminará la intermediación burocrática entre todos los actores del proceso educativo; esto es, redundará en una comunicación más directa y fluida entre alumno, maestro, escuela y comunidad.

En los términos que fija la Ley Federal de Educación, y salvaguardando los contenidos y los aspectos técnicos del proceso educativo, es conveniente estimular la participación individual y colectiva de los padres de familia. Así podremos lograr mejores resultados educativos, una mejor comprensión y un respaldo más efectivo de los padres hacia la labor del maestro y la escuela, la detección y solución de problemas especiales derivados de la asistencia, aprendizajes atípicos, problemas de salud, etcétera. Al contribuir más los padres de familia en el aprendizaje de sus hijos y en algunos asuntos no técnicos de la vida escolar, se tiende una red social de interés, motivación y participación propositiva en torno al proceso educativo de los hijos. Esa red redundará en un mejor aprovechamiento escolar de los alumnos y en el fortalecimiento del carácter integral de la educación.

Por último, al impulsar la participación social en el quehacer educativo se propicia una mayor atención de la comunidad en el correcto funcionamiento de la escuela, sus instalaciones, su mobiliario, el material didáctico de que dispone sus maestros, y el cumplimiento de los planes y programas de estudio. De hecho, una mayor cercanía de la comunidad con la escuela fomenta formas de apoyo horizontal entre las familias que coadyuva a reducir los índices de reprobación y deserción de los niños de la propia comunidad, del barrio o del poblado. En este sentido, una más amplia participación social en la educación genera un mayor interés y compromiso de la comunidad educativa, avanzará el interés familiar y comunitario por el desempeño escolar, y se crea una verdadera contribución social, no coercitiva, sino persuasiva y propositiva, de la educación.

En consecuencia, mediante este Acuerdo Nacional se comprometen las voluntades de los signatarios así como de sus representados, para fortalecer los ámbitos y niveles de participación de la comunidad en las labores cotidianas de educación y en la reorganización del sistema escolar. Este sistema habrá de poseer una estructura que parta de la escuela, el espacio de interacción cotidiana del maestro, el alumno y los padres de familia, y se extienda a la comunidad municipal primero, hacia la entidad federativa después, y por último, al conjunto de la Federación. La nueva estructura organizativa implica el cumplimiento de responsabilidades, el uso de recursos, la correspondencia con los niveles de gobierno emanados del régimen federal, y la creación de figuras colegiadas -consejos escolares, municipales y estatales- en la que estén representados el maestro, los padres de familia, la comunidad y la autoridad. Implica también funciones de gestión ante otras autoridades, colaboración y apoyo. En ningún caso, dichos cuerpos colegiados duplicarán o invadirán las atribuciones que correspondan a los consejos técnicos, que por Ley deben existir en las escuelas y que serán fortalecidos a partir de este Acuerdo.

V. REFORMULACION DE LOS CONTENIDOS Y MATERIALES EDUCATIVOS . .

Los planes y programas de estudio de los ciclos que corresponden a la educación básica, tienen ya casi veinte años de haber entrado en vigor y, durante ese lapso, han sido sometidos sólo a reformas esporádicas y fragmentarias. Dichos planes y programas fueron resultado de un esfuerzo muy meritorio y, en muchos aspectos, ciertamente exitoso. Sin embargo, hoy muestran deficiencias que han sido señaladas por maestros, padres de familia, miembros de la comunidad científica, la Secretaría de Educación Pública, así como por los estudios y propuestas del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.

Para atender la exigencia generalizada de mayor calidad, es preciso definir con claridad lo que, en el mundo de hoy y ante los retos del porvenir, constituye una educación básica de calidad, a fin de formular una política educativa y determinar las acciones del gobierno y la sociedad que permitan alcanzar nuestros objetivos. En este sentido, existe un amplio consenso acerca de que es aconsejable concentrar el plan de estudios de la educación primaria en aquéllos conocimientos verdaderamente esenciales.

El fundamento de la educación básica está constituido por la lectura, la escritura y las matemáticas, habilidades que, asimiladas elemental pero firmemente, permiten seguir aprendiendo durante toda la vida y dan al hombre los soportes racionales para la reflexión. En un segundo plano, todo niño debe adquirir un conocimiento suficiente de las dimensiones naturales y sociales del medio en que habrá de vivir así como de su persona. En ello, destacan por su importancia, la salud, la nutrición, la protección del medio ambiente y nociones sobre distintas formas de trabajo. Asimismo, es preciso que el educando comience a comprender los principios éticos y las aptitudes que lo preparan para una participación creativa y constructiva en la sociedad moderna. Esto supone conocer las características de la identidad nacional y el alcance de los derechos y obligaciones del individuo, así como una primera información sobre la organización política y las instituciones del país. Una educación básica procura, también, un nivel cultural afín a nuestra civilización y a la historia nacional, y forma la personalidad fundándola en valores como la honradez, el respeto, la confianza y la solidaridad, que son indispensables para una convivencia pacífica, democrática y productiva.

Estos criterios normarán una reforma integral de los contenidos y materiales educativos que habrá de traducirse en la renovación total de programas de estudio y libros de texto para el ciclo escolar 1993-1994. La implantación de esta reforma culminará hasta septiembre de 1993 por diversas razones, como por ejemplo que prácticamente la totalidad de los libros de texto gratuito para el año lectivo 1992-1993 se hallaban impresos desde inicios del presente año.

En la educación preescolar sí es posible implantar una reforma casi completa desde el próximo año escolar. De conformidad con los resultados de un diagnóstico pertinente, de la consulta nacional y las opiniones del magisterio, se ha diseñado un nuevo programa cuyas características se pueden resumir en que ofrece una mejor articulación con los ciclos subsecuentes, toma en cuenta la idiosincracia del niño mexicano, considera tanto las necesidades nacionales como las particulares de cada región y organiza mejor los contenidos para un avance gradual y sistemático en el conocimiento, y aprovecha la participación de los padres de familia y la comunidad en la educación. La aplicación del programa comprende acciones de capacitación en las entidades federativas, distribución de materiales de apoyo para los niños, maestros, directivos y padres de familia, y la puesta en marcha de mecanismos de seguimiento y evaluación de la práctica docente y el desempeño educativo en los jardines de niños.

En cuanto a la primaria y la secundaria, la mejora de su calidad no puede esperar a la reforma integral. Existe la urgencia compartida por gobierno, maestros, padres de familia y la sociedad en su conjunto, de actuar con celeridad para obtener resultados satisfactorios lo antes posible. No se trata de ensayar políticas apuradas o de llevar a cabo acciones precipitadas. Se trata de emprender programas y acciones que, con realismo y sencillez pero con claridad de objetivos, comiencen a atender con eficacia aquellos problemas que más obstruyen la calidad de la educación. La obtención de buenos resultados en tales programas y acciones permitirá avanzar con rapidez y comprobar la pertinencia de la estrategia adoptada, redundará en una creciente confianza y será un estímulo para una mayor participación social. Los programas de aplicación inmediata se han denominado Programas Emergentes que, en ejercicio de sus facultades normativas nacionales, serán diseñados y coordinados por la Secretaría de Educación Pública para ser aplicados por los gobiernos estatales. Con esto se dará un ímpetu inicial al propósito de fortalecer el nuevo federalismo educativo.

Para la primaria, se aplicará un Programa Emergente de Reformulación de Contenidos y Materiales Educativos, cuyos objetivos específicos son: (1) Fortalecer en los seis grados el aprendizaje y el ejercicio asiduo de la lectura, la escritura y la expresión oral. Se hará énfasis en los usos del lenguaje y la lectura y se abandonará el enfoque de la lingüística estructural, vigente desde principios de los años setenta. (2) Reforzar a lo largo del ciclo el aprendizaje de las matemáticas, subrayando el desarrollo de la capacidad para relacionar y calcular las cantidades con precisión, y fortalecer el conocimiento de la geometría y la habilidad para plantear claramente problemas y resolverlos. En la enseñanza de la materia se desechará el enfoque de la lógica matemática, también introducido hace casi 20 años. (3) Restablecer en la primaria el estudio sistemático de la historia, la geografía y el civismo, en lugar del área de ciencias sociales. (4) Reforzar el aprendizaje de aquellos contenidos relacionados con el cuidado y la salud del alumno, y acentuar una formación que inculque la protección del medio ambiente y los recursos naturales.

Al no ser posible en el corto plazo la sustitución generalizada de los libros de texto ya producidos, la estrategia para cumplir los objetivos señalados consistirá en canalizar la mayor parte del esfuerzo hacia la información y orientación de los maestros. La Secretaría de Educación Pública producirá y distribuirá por conducto de los gobiernos estatales, gafas de trabajo para cada una de las materias y grados a que se refiere este Programa Emergente. El propósito de estas gafas es sugerir al maestro una selección de temas de

enseñanza que subraye los contenidos básicos, secuencias temáticas más adecuadas y, en algunos casos, la supresión de cuestiones que se juzgan poco pertinentes o que rebasan el nivel de desarrollo de los niños. Esta estrategia se realizará utilizando los actuales libros de texto gratuito que se distribuirán a los niños como se ha venido haciendo, pero que serán empleados con un manejo y una selección temática diferentes. Junto con esa propuesta temática, se presentarán al maestro sugerencias de actividades y estrategias didácticas que diversifiquen sus posibilidades en relación con los temas más importantes. Estas guías no serán un conjunto de instrucciones rígidas, uniformes y exhaustivas, pues está demostrado que ese tipo de material es inconveniente y poco útil. Las guías pretenden orientar y sugerir, en el marco de lineamientos claros, y cada maestro las adaptará a su estilo de trabajo y a las condiciones de sus alumnos y de su escuela. Además, la Secretaría de Educación Pública entregará a los maestros, por conducto de las autoridades locales, libros y otros materiales de la más alta calidad que amplíen su información sobre cuestiones básicas, en especial las que tienen ahora un mayor peso o un nuevo enfoque en el plan de estudios.

En el caso de la historia, se ha estimado conveniente subsanar el insuficiente conocimiento de historia nacional de los alumnos, impartiendo durante el próximo año lectivo cursos de historia de México para los grados 4o., 5o. y 6o. Por tanto, se ha considerado indispensable preparar y distribuir, ya para el año escolar 1992-1993, dos nuevos libros de Historia de México, uno para el 4o. grado y otro para los grados 5o. y 6o., en virtud de que los libros de texto de ciencias sociales hasta ahora vigentes son inadecuados para el logro de los propósitos que se procuran. Para la redacción de estos libros se ha obtenido la colaboración de distinguidos historiadores del país quienes, junto con un equipo de maestros y diseñadores, trabajan en una obra de alta calidad científica, pedagógica y editorial. Esta iniciativa exigirá la edición y distribución gratuita de seis millones y medio de volúmenes adicionales.

En el marco de este Acuerdo, es muy satisfactorio informar que el Presidente de la República ha instruido a la Secretaría de Educación Pública para que declare al ciclo escolar 1992-1993 Año para el Estudio de la Historia de México.

El Programa Emergente de Reformulación de Contenidos y Materiales Educativos confirmará la vigencia social y educativa del libro de texto gratuito para la educación primaria. Además, en colaboración con los gobiernos de las entidades federativas se realizará un esfuerzo especial para asegurar la disponibilidad de fondos que permitan distribuir los libros de texto gratuito a las escuelas.

En lo que se refiere al ciclo de la secundaria, y en respuesta al amplio consenso de maestros, especialistas y padres de familia, a partir del próximo año escolar y comenzando con el primero de secundaria, se reimplantará en todas las escuelas del país el programa por asignaturas, sustituyendo al programa por áreas establecido hace casi dos décadas. Se reforzará marcadamente la enseñanza de la lengua española y las matemáticas, aumentando a cinco horas semanales la impartición de clases de ambas materias en vez de las tres horas, hasta hace poco previstas. En la secundaria también se restablecerá el estudio sistemático de la historia, tanto universal como de México, la geografía y el civismo. Conviene precisar que en respaldo a esta reforma, la industria editorial elabora ya los libros de texto, basados en el nuevo programa diseñado para este ciclo.

VI. REVALORACION DE LA FUNCION MAGISTERIAL

El protagonista de la transformación educativa de México debe ser el maestro. Es el maestro quien transmite los conocimientos, fomenta la curiosidad intelectual y debe ser ejemplo de superación personal. Es él quien mejor conoce las virtudes y debilidades del sistema educativo. Sin su compromiso decidido, cualquier intento de reforma se vería frustrado. Por ello, uno de los objetivos centrales de la transformación educativa es revalorar la función del maestro.

El maestro debe ser uno de los principales beneficiarios del nuevo federalismo educativo y la nueva participación social en la educación. La revaloración de la función magisterial comprende seis aspectos principales: la formación del maestro, su actualización, el salario profesional, su vivienda, la carrera magisterial y el aprecio social por su trabajo.

Formación del maestro

La reorganización del sistema educativo permitirá a los maestros una mayor vinculación con la comunidad, con la escuela y con los alumnos. En virtud de que, en los términos de este Acuerdo Nacional, todos los establecimientos dedicados a la formación magisterial pasan a ser de jurisdicción estatal, los gobiernos de las entidades federativas asumirán la responsabilidad de integrar un sistema, por cada estado, para la formación del maestro. En

uso de sus atribuciones en materia de normatividad, el Gobierno Federal expedirá los lineamientos conducentes. De este modo, en cada entidad federativa se establecerá un sistema estatal para la formación del maestro que articule esfuerzos y experiencias en los ámbitos de formación inicial, actualización, capacitación, superación e investigación. En este sentido, la integración de este sistema fortalecerá los recursos educativos que se destinan a la formación del magisterio, en particular, la dotación de material y equipo -hasta ahora, sumamente escaso- y la disponibilidad de mayor atención del personal docente. Así, habrán de mejorarse bibliotecas, laboratorios e instalaciones para observación y prácticas.

En el caso de la formación profesional inicial, se diseñará un modelo con un tronco básico general y opciones orientadas a la práctica preescolar, primaria y secundaria. De esta manera, el maestro tendrá las bases pedagógicas suficientes para ser flexible y apto ante los cambios de su mercado de trabajo y, a la vez, capaz de adquirir la profundización necesaria en el área de su interés principal. Asimismo, habrá una reforma curricular a fin de evitar la enorme dispersión de los actuales planes de estudio y, en cambio, capacitar al maestro en el dominio de los contenidos básicos. Con ello se orientará a los maestros hacia el aprendizaje continuo e independiente y hacia una intensa observación y práctica en el salón de clase. En un plazo razonable, y al cabo de un proceso en el que participe el magisterio nacional, el Gobierno Federal expedirá los lineamientos necesarios para reformar la educación normal del país. Dicha reforma deberá comprender la simplificación de los requisitos y la reducción de plazos de estudio para la carrera normal.

Actualización, capacitación y superación del magisterio en ejercicio

Es preciso llevar a cabo un esfuerzo especial para motivar al maestro a lograr una actualización permanente y dotarlo de las condiciones adecuadas que requiere su importante actividad.

En virtud de que apremia la actualización de conocimientos del magisterio nacional se conviene el establecimiento de un Programa Emergente de Actualización del Maestro con miras a fortalecer, en el corto plazo, los conocimientos de los maestros y de coadyutores, así a que desempeñen mejor su función. El objetivo es que antes del próximo ciclo escolar se despliegue un esfuerzo extraordinario para fortalecer la formación. El Consejo

Federal otorgará los lineamientos, materiales, así como el apoyo presupuestal y logístico, para que los gobiernos de los estados emprendan programas emergentes de actualización en sus entidades federativas.

El Programa Emergente de Actualización combinará la educación a distancia, el aprendizaje en cursos, sesiones colectivas de estudio e intercambio de puntos de vista, y el trabajo individual de los maestros. Una vez elaborados los materiales correspondientes, a partir del mes de agosto, y en forma escalonada, se impartirán cursos de carácter intensivo destinados tanto a maestros como a directores de escuela y supervisores. En los cursos se utilizarán las guías, los libros y otros materiales correspondientes al Programa Emergente de Reformulación de Contenidos y Materiales Educativos. Así, el objetivo general de estos cursos será transmitir un conocimiento inicial, suficiente y sólido sobre la reformulación de contenidos y materiales para la educación básica. A partir de esta primera fase, se proseguirá la actualización a través de actividades de concentración, pero, en especial, mediante actividades en los propios planteles y zonas escolares.

El núcleo de la actualización emergente se ubicará en los consejos técnicos de cada escuela e involucrará a los jefes de sector, los inspectores, los directores de las escuelas, los Consejos Técnicos Estatales de la Educación y los consejos técnicos de sector y de zona.

Los cursos en el seno de los consejos técnicos de cada escuela serán complementados con cursos por televisión que familiaricen a directivos y maestros con los programas emergentes. Para ello, se pondrá en operación un sistema de transmisión por televisión, vía satélite, con una red de varios centenares de sedes locales, equipadas para la recepción y grabación de video y radio. Los gobiernos de los estados, con el apoyo económico y logístico federal, habilitarán un cierto número de planteles con antenas parabólicas y aulas con monitores para la recepción de una nueva señal de televisión de la Secretaría de Educación Pública.

Salario profesional

Desde el 10. de diciembre de 1988 y hasta antes del pasado Día del Maestro, los salarios del magisterio habían recibido importantes incrementos que significaron para el maestro comenzar a recuperar su poder adquisitivo. Aun teniendo en consideración que el esfuerzo

del pueblo y gobierno de México ha sido enorme, es preciso admitir que lo obtenido es todavía insuficiente para remunerar y motivar adecuadamente a los maestros. En consecuencia, el Gobierno Federal y los gobiernos estatales convienen en continuar esforzándose para mejorar las percepciones del magisterio. El 15 de mayo pasado, como es habitual en esa fecha, el Gobierno Federal acordó con el SNTE el otorgamiento de un aumento adicional. Con ese importante incremento, se alcanza el intervalo de entre tres y cuatro salarios mínimos, señalado por la propia organización gremial como salario profesional. Con este nuevo esfuerzo -que hace que en la actual Administración se haya acumulado un incremento muy sustancial- el salario de la plaza inicial, que es el más bajo del escalafón docente y que en diciembre de 1988 equivale a 1.5 salarios mínimos, superará el equivalente a tres salarios mínimos, y la mayoría de los maestros estará percibiendo un equivalente superior a 3.5 veces el salario mínimo general del país.

Vivienda

De otra parte, a fin de complementar el salario profesional y contribuir a una mejora importante en los niveles de vida de los maestros, se integrará un programa especial de fomento a la vivienda del magisterio en el que se aprovecharán los mecanismos institucionales de apoyo a la construcción de vivienda y las nuevas oportunidades de financiamiento a que dará lugar el Sistema de Ahorro para el Retiro. Este programa ofrecerá opciones de construcción y crédito, conjuntará los esfuerzos de los diversos organismos de vivienda de la Federación y contará con la participación de los gobiernos estatales y municipales, así como de la iniciativa privada.

La carrera magisterial

A fin de dar un impulso decidido al arraigo y motivación del maestro, y en respuesta a la demanda del SNTE, el Gobierno Federal y los gobiernos estatales adoptarán un método de especial relevancia: la creación de la carrera magisterial.

La carrera magisterial dará respuesta a dos necesidades de la actividad docente: estimular la calidad de la enseñanza y establecer un mecanismo de mejoramiento profesional que permita al maestro alcanzar el nivel de excelencia que requiere el

establecimiento de un mecanismo de promoción horizontal para el personal docente frente a grupo que enseña en los ciclos de la educación básica. Su propósito consiste en que esos maestros puedan acceder, dentro de la misma función, a niveles salariales superiores con base en su preparación académica, la atención a los cursos de actualización, su desempeño profesional, y su antigüedad en el servicio y en los niveles de la propia carrera magisterial.

El nuevo aprecio social hacia el maestro

Un sistema educativo de calidad sólo se consolidará creando una nueva institucionalidad que enaltezca el ejercicio y la vocación magisterial. A su vez, una educación de calidad contribuye a valorar mejor la tarea del maestro. El Gobierno Federal y los gobiernos estatales procurarán el reconocimiento nacional al maestro mexicano, instituyendo honores, premios, distinciones y estímulos económicos a su figura y su labor. El Gobierno Federal, los gobiernos de las entidades federativas, las autoridades municipales y la sociedad en su conjunto seguirán realizando un gran esfuerzo para garantizar que el maestro mexicano disponga de las condiciones materiales que exige el eficaz desempeño de su actividad. El fortalecimiento del federalismo educativo permitirá la adopción de mecanismos complementarios para estimular y premiar al maestro.

Asistimos a un momento decisivo de nuestra historia en el que el cambio es el signo del tiempo. Los mexicanos hemos decidido modernizar nuestro país. La transformación educativa se inscribe en esa estrategia. Con ella daremos respuesta a las necesidades del futuro con el ritmo que demanda el mundo contemporáneo, y aseguraremos una modernización que fortalezca nuestra identidad nacional en el marco de una creciente prosperidad general.

Ciudad de México, D.F., a los 18 días del mes de mayo de 1992.

EL GOBERNADOR DEL ESTADO LIBRE Y
SOBERANO DE JALISCO

EL GOBERNADOR DEL ESTADO LIBRE Y
SOBERANO DE MEXICO

CARLOS RIVERA ACEVES

IGNACIO PICHARDO PACAZA

EL GOBERNADOR DEL ESTADO LIBRE Y
SOBERANO DE MICHOACAN

J. GENOVEVO FIGUEROA ZAMUDIO

EL GOBERNADOR DEL ESTADO LIBRE Y
SOBERANO DE MORELOS

EL GOBERNADOR DEL ESTADO LIBRE Y
SOBERANO DE NAYARIT

ANTONIO RIVAS PALACIO LOPEZ

CELSO H. DELGADO RAMIREZ

EL GOBERNADOR DEL ESTADO LIBRE Y
SOBERANO DE NUEVO LEON

SOCRATES RIZZO GARCIA

TESTIGO DE HONOR
El Presidente Constitucional de
los Estados Unidos Mexicanos

CARLOS SALINAS DE GORTARI

POR EL EJECUTIVO FEDERAL
El Secretario de Educación Pública

ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEON

**POR EL SINDICATO NACIONAL DE
TRABAJADORES DE LA EDUCACION**
La Secretaria General del
Comité Ejecutivo Nacional

PROFRA ELBA ESTHER GORDILLO MORALES

POR LOS GOBIERNOS DE LOS ESTADOS

El Gobernador del Estado Libre y
Soberano de Aguascalientes

El Gobernador del Estado Libre y
Soberano de Baja California

MIGUEL ANGEL BARBERENA VEGA

ERNESTO RUFFO APPEL

El Gobernador del Estado Libre y
Soberano de Baja California Sur

VICTOR MANUEL LICEAGA RUTBAL

El Gobernador del Estado Libre y
Soberano de Campeche

El Gobernador del Estado Libre y
Soberano de Coahuila

JORGE SALOMON AZAR GALCIA

ELISEO MENDOZA BERRUETO

El Gobernador del Estado Libre y
Soberano de Colima

CARLOS DE LA MADRID VIRGEN

El Gobernador del Estado Libre y
Soberano de Chiapas

El Gobernador del Estado Libre y
Soberano de Chihuahua

J. PATROCINIO GONZALEZ GARRIDO

FERNANDO BAEZA MELENDEZ

El Gobernador del Estado Libre y
Soberano de Durango

JOSE RAMIREZ GAMERO

El Gobernador del Estado Libre y
Soberano de Guanajuato

El Gobernador del Estado Libre y
Soberano de Guerrero

CARLOS MEDINA PLASCENCIA

JOSE FRANCISCO RUIZ MASSIEU

El Gobernador del Estado Libre y
Soberano de Hidalgo

ADOLFO LUGO VERDUZCO

El Gobernador del Estado Libre y
Soberano de Jalisco

El Gobernador del Estado Libre y
Soberano de México

CARLOS RIVERA ACEVES

IGNACIO PICHARDO PAGAZA

El Gobernador del Estado Libre y
Soberano de Michoacán

J. GENOVEVO FIGUEROA ZAMUDIO

El Gobernador del Estado Libre y
Soberano de Morelos

El Gobernador del Estado Libre y
Soberano de Nayarit

ANTONIO RIVA PALACIO LOPEZ

CELSO H. DELGADO RAMIREZ

El Gobernador del Estado Libre y
Soberano de Nuevo León

SOCRATES RIZZO GARCIA

El Gobernador del Estado Libre y
Soberano de Oaxaca

El Gobernador del Estado Libre y
Soberano de Puebla

HELADIO RAMIREZ LOPEZ

MARIANO PIÑA OLAYA

El Gobernador del Estado Libre y
Soberano de Querétaro

ENRIQUE BURGOS GARCIA

El Gobernador del Estado Libre y
Soberano de Quintana Roo

El Gobernador del Estado Libre y
Soberano de San Luis Potosí

MIGUEL BORGE MARTIN

GONZALO MARTINEZ CORBALA

El Gobernador del Estado Libre y
Soberano de Sinaloa

FRANCISCO LABASTIDA OCHOA

**El Gobernador del Estado Libre y
Soberano de Sonora**

**El Gobernador del Estado Libre y
Soberano de Tabasco**

MANLIO F. BELTRONES RIVERA

MANUEL GURRIA ORDOÑEZ

**El Gobernador del Estado Libre y
Soberano de Tamaulipas**

AMERICO VILLARREAL GUERRA

**El Gobernador del Estado Libre y
Soberano de Tlaxcala**

**El Gobernador del Estado Libre y
Soberano de Veracruz**

SAMUEL QUIROZ DE LA VEGA

DANTE DELGADO RANNAURO

**El Gobernador del Estado Libre y
Soberano de Yucatán**

**El Gobernador del Estado Libre y
Soberano de Zacatecas**

DULCE MA. SAURI RIANCHO

PEDRO DE LEON SANCHEZ

Lectura No. 2

Benavides, G. L. "Impacto Social de la Educación". En: Desarrollo Social y Educación. Bocanegra, G. D. y Rodríguez, S. G. (Comps.). México, DAE. SEIT. DGETA. 1994. pp. 233-245.

El título del trabajo podría dar una idea en relación con resultados cuantitativos de la educación en la sociedad; nada más lejos de ello. El artículo va a plantear un escenario global y futuro un tanto de manera abstracta, nos pone a considerar la dimensión temporal donde ocurren y ocurrirán los cambios y el papel que como humanos tenemos para que los cambios puedan ser posible. De un modo extremadamente simplista podríamos decir que el autor propone que desde el presente se imagine y construya un futuro como un solo tiempo.

Estas prevenciones resultan, al mismo tiempo, una tensión y una sociedad de beneficio mutuo para las agencias involucradas.

En: Desarrollo Social y Educación.. Lecturas sobre la calidad de la Educación. Selección por David Bocanegra García y Gabriel Rodríguez San Miguel. SEP. CEA. 1994 DAE.

IMPACTO SOCIAL DE LA EDUCACION

Dr. Luis G. Benavides I.*

I. Introducción

No por ser ya discurso cotidiano deja de ser verdad que los cambios nos desbordan, a tal punto, que con frecuencia nos vemos impedidos no sólo para controlarlos, sino incluso para comprender su significación y trascendencia. Por ello, resulta cada día más difícil prever las repercusiones de los cambios tanto en la dinámica colectiva e institucional, como en la organización de la vida individual y de la vida familiar.

A menudo no contamos con una pausa de análisis, reflexión y evaluación que nos permita siquiera saber si somos víctimas o beneficiarios de transformaciones tan numerosas como profundas, por más que a primera vista se suponga que progresamos y que los frutos de nuestra acción educativa siguen siendo deseados y están encontrando acomodo en las estructuras del actual sistema económico, político y cultural.

Es necesario tomar plena conciencia de que en el mundo actual como en una red de múltiples e intrincadas correlaciones, todo cambio afecta al todo: el orden mundial determina, en buena parte, la marcha de cada nación; la emergencia de bloques económicos o productivos afecta hasta la economía familiar e individual; los factores económicos y políticos inciden directamente en el campo social y cultural, incluidas desde luego, las dimensiones que hasta ahora se consideraban internas de la planeación escolar, la gestión y administración de los recursos, la perennidad de los valores personales y grupales, la estabilidad de los fines de las instituciones.

En este contexto de cambio, nos acercamos aceleradamente al descubrimiento de nuevas necesidades educativas que la proximidad del siglo XXI nos exige responder ya, desde hoy, con actitud y medios que nos proporciona la prospectiva.

II. Ante el siglo XXI

La prospectiva es una actitud ante el futuro capaz de transformar en el presente las relaciones que las personas y las instituciones establecen y mantienen hacia sí mismas, hacia la sociedad y hacia el mundo.

* En el Simposium Internacional "Educación para el siglo XXI" (Memoria), Durango, Dgo., México, 8 y 9 de octubre de 1993.

La prospectiva no es una bola de cristal para adivinar el futuro, ni un mecanismo automático para adueñarse del porvenir. Es un instrumento que ayuda a clarificar las finalidades por las que se actúa, el para qué de la existencia y las posibilidades reales de modelar las circunstancias presentes trayendo hacia ellas las intenciones de futuro.

Contar con una visión prospectiva —particularmente si ésta se configura participativamente— auxilia en la toma de decisiones y en los procesos de evaluación permanente, ya que en ambos ejercicios el futuro deseado y posible se hacen presentes como motor de la acción.

III. El futuro y su shock

Antes de entrar en la materia concreta del impacto social de la educación en el siglo venidero, deseo hacer una digresión en torno al futuro. Las consideraciones siguientes pretenden subrayar la importancia del rompimiento de esquemas mentales que ya resultan obsoletos para enfocar la educación. Educación que ya no puede ni identificarse con escolaridad, ni puede consistir en seguir haciendo más de lo mismo en el futuro.

Aunque resulta ya lejano en visiones del futuro, queramos traer a la reflexión un aspecto específico que Alvin Toffler presenta como el shock del futuro: las angustias del hombre de nuestros días debidas al sentido de inseguridad y desorientación que se generan en la sociedad moderna por la rapidez con la que se producen los cambios en nuestra era. Parecería que el shock implicara una irrupción de lo no esperado en la cotidianeidad de la vida, y que lo no esperado significara un choque o un golpe desfigurador de lo que como sucesión lineal aprendida de generaciones anteriores debiera acontecer.

En verdad, parece ser que el shock no es propio sólo de la era moderna. El primer Libro de Samuel¹ narra de manera singular y con gran simplicidad las angustias del futuro sufridas por el rey Saúl tras la muerte del profeta Samuel y ante la incertidumbre de la guerra con los filisteos:

"Tuvo miedo, temblando sobremañera su corazón..."; Saúl reconocía "estar en grande angustia", se hallaba sin fuerzas, aterrado, y sin comer día y noche.

Se diría que Saúl, ante el futuro desconocido —o quizá ante lo desconocido del futuro—, se había llenado de angustia, de temor; carecía de fuerzas, no había comido porque sufrió un shock del futuro. En la actualidad, sin embargo, el shock de futuro adquiere dimensiones mayores de inestabilidad e inseguridad, debido al derrumbamiento de ideologías; de sistemas organizativos, políticos, culturales; de sustentos teóricos de pensamiento científico; de explicaciones del mundo que sustentaron creencias, avances técnicos, sistemas de valores. En una palabra, al

cambio de paradigma y a la revolución conceptual que se está llevando a cabo en un no muy corto período histórico.

Hoy en día, la reflexión sobre la naturaleza del tiempo ha recuperado espacios centrales para la reintegración del mundo y su constitución y, con mayor razón, para los análisis de las ciencias del hombre, particularmente debido a la aparición y el desarrollo de la mecánica cuántica, su aplicación en la función ondulatoria y la selección unificada; el surgimiento de la teoría de la relatividad; la aparición de la nueva biología conducida hasta la ingeniería genética; el estudio a profundidades antes no sospechadas del pensamiento humano, y el desarrollo de la inteligencia artificial.

En este contexto de permanente evolución del saber humano, es donde debe replantearse el futuro en relación estrecha con la distinción entre potencialidad y probabilidad. Las potencialidades son estados futuros que el universo o un elemento cualquiera dentro de él puede asumir. Las potencialidades pueden ser contradictorias entre sí: existir-no existir, emergencia de vida-no emergencia de vida. Las probabilidades se refieren a la capacidad de predecir comparativamente y bajo qué circunstancias sucedería cada una de tales potencialidades.

IV. La incertidumbre y el futuro

El conocimiento que actualmente se tiene de la estructura del universo manifiesta que ante el futuro siempre existen elementos reales de incertidumbre. Podemos estar ciertos del pasado y del presente, pero el futuro sólo existe como un conjunto de potencialidades. Solamente el presente y el pasado forman, por ello, parte de lo concreto.

La noción de que el futuro es incierto mientras que el presente y el pasado no lo son, parece sólo de sentido común; sin embargo, esta idea con frecuencia ha sido rechazada o puesta en duda a lo largo de la historia. Y no se piense que esta duda sólo provenga del pasado, por ejemplo de posturas platónicas que sostenían que todo existe ya, y lo importante es que la inteligencia logre descubrir la IDEA preexistente. No. Einstein, entre muchos otros físicos modernos, plantea que existe una gran dificultad en la capacidad de distinción del presente, el pasado y el futuro. Muchos sabios modernos han sostenido que nuestra incertidumbre del futuro depende de las limitaciones de la conciencia, y por tanto es ilusoria.

Si el tiempo es una dimensión de la realidad –sostienen algunos– en la medida en que controle esa dimensión, podré moverme a voluntad en esa dimensión, sea hacia el pasado o hacia el futuro, el cual es relativo.

La moderna mecánica cuántica y su tratamiento de la función ondulatoria considera que existe una diferencia radical entre, por un lado el pasado y el presente, y, por el otro, el futuro. Esta diferencia se basa en que la función ondulatoria es indeterminada para el futuro y al colapsarse mueve las potencialidades futuras a la actualidad presente. En otras palabras, las múltiples potencialidades futuras con

sus múltiples variables probables se colapsan en una sola y única actualidad que denominamos presente.

Con esta observación en mente, hay quienes sostienen que sólo la conciencia humana precipita el colapso de las potencialidades en lo que denominamos presente. Dicen, por ejemplo, que si en un bosque un árbol se desploma, no provoca sonido si no hay quien lo escuche; más aún, sostienen que el mismo árbol es inexistente a menos que alguien lo observe. Desde esta perspectiva, no existe la realidad objetiva, sino sólo la realidad creada por el observador.

Otros, por el contrario, sostienen que la función undulatoria no depende de un observador, sino que sucede en todo el universo en todo momento que es presente. El colapso consiste en UNA selección de las múltiples probables relativas que se hace presente. Las potencialidades que tienen mayor probabilidad irrumpen —por así decirlo— en la existencia. Sin embargo, es preciso reconocer que esta irrupción es aleatoria y no obedece lineal y necesariamente a la relación causa-efecto.

La estructura de la materia, la vida y el pensamiento se manifiestan en cada momento como el resultado de una larga serie de colapsos o irrupciones de lo incierto potencialmente a la actualidad. Es esta serie de colapsos lo que reconocemos como historia, como evolución en lo personal y en el todo existente del universo, que por lo que respecta al futuro, siempre presentará sorpresas: el que yo esté vivo en este instante no es garantía de que lo estaré en el instante siguiente.

El estudio de la amplificación de las pequeñas fluctuaciones en amplios efectos es lo que constituye la característica científica de la dinámica no lineal en la teoría del caos. En esta teoría, pequeños insumos o variaciones, pueden producir enormes resultados. Si recurrimos a una analogía, diríamos que el dar un pequeño giro a la llave de encendido del automóvil puede desatar una fuerza capaz de mover todo el automóvil; u oprimir ligeramente el acelerador convertirse en un acceso de velocidad penado por la ley, o terminar en un "inesperado" encontronazo con un poste.

En síntesis, es posible resumir las diversas posiciones teóricas respecto al futuro en tres tesis bien diferenciadas cuyas consecuencias de orden vivencial y educativo son radicales. Si bien teóricamente son excluyentes entre sí, no lo son en el actuar de nuestra cotidianeidad, lo cual provoca necesariamente la incoherencia frecuente entre el pensamiento y la acción, entre el discurso y la realidad.

1. La primera visión teórica sostiene que el futuro, aunque nos es desconocido por carecer de los instrumentos para descifrarlo, ya está totalmente determinado. Si logramos desarrollar suficientemente los instrumentos —particularmente aquellos de orden matemático— para dilucidarlo, será posible adecuar a él nuestro quehacer cotidiano con toda certidumbre. Como no tenemos estos instrumentos, lo consideramos incierto, y nuestra tarea cotidiana consiste en descubrirlo, apegarnos a él, doblegar ante él nuestro querer, y aceptar resignadamente nuestra incapacidad previsoras. Durante largos años fue ésta la posición científica, por ejemplo, de Albert Einstein.

Como actitud educadora congruente con esta visión, se fomenta la obediencia, la sistematicidad orgánica predeterminada que corresponde a la necesidad de

aceptar ese futuro, que es inmutable. El universo tiene sus leyes inmutables y bien determinadas; el trabajo de la ciencia es descubrirlas. Una vez descubiertas, éstas dan la explicación del todo.

La actividad de la enseñanza consiste, por lo tanto, en asumir la visión del mundo que nos proporciona la ciencia, dado que no todos contamos con los instrumentos para descubrir esas leyes, las cuales deben ser aprendidas y obedecidas.

Desde el punto de vista epistemológico, se puede presentar esta visión sosteniendo que en el proceso de conocer, la relación entre el sujeto que conoce y el objeto por conocer (el futuro, en este caso), se da en la transformación del sujeto que conoce, ya que todo lo cognoscible es el SER, en tanto ser, y éste es inmutable. El conocimiento del SER, a través del conocimiento de los seres, transforma al sujeto, lo enriquece, lo ilustra. Por supuesto, el ser conocido en sí no es afectado en el proceso del conocimiento.

2. La segunda visión sostiene, por el contrario, que el ser humano es el arquitecto de su propio destino. Con su hacer cotidiano, con sus decisiones y la puesta en práctica de ellas, va generando su propio porvenir. La indeterminación del futuro radica en la falta de tesón y constancia por construirlo congruentemente.

En esta visión teórica, las cosas no suceden porque sí. Somos los seres humanos los que las provocamos. El futuro tiene sus causas directas en las decisiones que hoy tomamos o dejemos de tomar. El continuum de la historia es lineal. De ahí que quienes tienen mayor experiencia en el movimiento de la historia, en las relaciones causa-efecto, sean quienes deben suministrar a los menos experimentados la sabiduría de lo que se debe elegir. Quienes se han pasado construyendo su propia historia o han estudiado sus procesos, pueden determinar mediante sus juicios y decisiones, lo que conviene para el futuro.

Como acción educativa resultante de esta visión, se considera que es preciso que los jóvenes aprendan y ejerciten aquello que les será de utilidad en el futuro. La responsabilidad de los educadores consiste en proveer a las futuras generaciones de los instrumentos y conocimientos que les permitan construir para ellos y para los demás un futuro mejor. Epistemológicamente, esta teoría sostiene que el conocimiento consiste en que la relación sujeto de conocimiento-objeto (futuro), trae a la existencia lo conocido, lo transforma, lo enriquece en la medida en que por el conocimiento lo estructura. Las leyes de la naturaleza las crea el hombre y es esta creación lo que le concede dominio a su actuar. En esta postura, no interesa la posibilidad de la existencia de los seres en sí, la cual siempre será desconocida, sino la existencia de esos seres "en mí" por medio del conocimiento.

3. La tercera posición teórica sostiene que el futuro es siempre indeterminado e incierto, pero que al hacerlo presente pierde su incertidumbre y se determina. Que el futuro no es predecible pero es determinable parcialmente en la medida en que la conciencia humana actúa sobre ese futuro, lo cual, concomitantemente transforma el estar siendo de quien conscientemente *presencializa* el futuro.

El futuro deja de ser tal cuando conscientemente lo determinamos como un actuar presente que nos transforma y a la vez nos permite vislumbrar un nuevo futuro gracias a la transformación que hemos sufrido con nuestro actuar. Esta

posición considera que pequeñas transformaciones cuánticas, cambian rumbos evolutivos y generan nuevas potencialidades.

En el terreno educativo, la acción más importante en congruencia con esta visión consiste en la generación de actitudes de apertura reconociendo lo limitativo e incierto de las categorías racionales. La necesidad de no dogmatizar y, por lo mismo, de aprender la tolerancia ante la ambigüedad del conocimiento que tenemos del mundo; así como del futuro. Aprender a integrar y a organizar lo que de otra manera sería un caos; aprender a interrelacionar y relacionar aquello que parece disperso y distinto, (como en el lenguaje escrito, ordenar las letras que permiten comunicar, crear, generando belleza). Configurar un universo propio capaz de ser compartido con otros: un universo en el que el pasado y el presente se amplían en un futuro que existe sólo en potencia.

En el campo de la epistemología, aceptaríamos que el sujeto cognoscente y el objeto conocido se modifican en el proceso mismo del conocer. El sujeto hace suyo el objeto conocido, y éste se transforma en tanto que pasa a ser parte del universo del cognoscente en un proceso dialógico, en el que este conocimiento permite un nuevo y mejor conocimiento del objeto en tanto que el sujeto lo ha hecho de su universo. El objeto no es conocido sino procesualmente y sustenta la posibilidad de ser conocido en su ser en sí.

Si es verdad que las ideas son el motor del mundo, es también verdad que sólo la acción lo transforma. Por ello, reiteramos que no queremos caer, con la explicación arriba expuesta, en lucubraciones y discusiones de ideas que no conducen a la práctica sino más bien generan inmovilismo.

Basados en esta visión teórica, consideramos que el impacto social de la educación en el futuro no es simplemente un análisis interesante, ni solamente un proceso reflexivo; en un enfoque de la educación que pretende desatar un movimiento actitudinal y operativo ante el futuro. Intenta poner en movimiento una sinergia que nos impida proseguir nuestra rutina educativa en espera del siglo venidero.

V. El impacto de la educación en contextos globales

Las tendencias actuales del desarrollo con dimensión humana sugieren que el futuro de la educación será mucho más complejo que en el pasado. La calidad de la información con que se cuente, respecto al desarrollo en marcha y sobre todo en previsiones futuras, determinará qué tipo de educación se requiere y en qué contextos habrá de ofrecerse.

Hoy en día, la educación y su gestión se consideran como factores interrelacionados con muchos otros de una realidad global. Asimismo, se sostiene que los procesos educativos trascienden cada vez más las dimensiones culturales y pedagógicas, y se entrelazan con dimensiones de corte político y social.

Más aún, en un proceso de reubicación de los procesos educativos, las ciencias modernas han redescubierto que la razón de ser de todo proceso educativo es el ser humano,² como individuo y como protagonista social. El concepto antropológico del ser humano debe definir, por lo tanto, la naturaleza y el uso de paradigmas multidimensionales de la acción educativa.

En esta visión paradigmática, no es posible considerar el futuro de la educación sin ubicarla en la multiplicidad de dimensiones que tiene el ser humano, dimensiones a las que habrá de responder cada vez con mayor claridad y pertinencia. Pero a la vez, todas esas dimensiones también afectan el ser y el quehacer educativo al confrontar el contexto en el que vive y se desarrolla.

Los paradigmas conceptuales se hacen concretos en la solución de problemas específicos, y se convierten en instrumentos comunitarios cuando logran penetrar como normatividad global en los diversos desempeños de los individuos en una comunidad. Esto quiere decir que los paradigmas aceptan no sólo como soluciones a problemas particulares, sino que toman la forma de actitudes y maneras de ser porque se pueden vislumbrar, según esos paradigmas, los procedimientos que se asumirán analógicamente para resolver los problemas del futuro.³

Ahora bien, cada vez con mayor claridad y con no menos temor se descubre la complejidad del ser humano y de su estar en el mundo, el cual también se descubre envuelto en una situación que oscila entre el caos y su complejidad, y el equilibrio y su inestabilidad. De ahí que todas las ciencias hoy día transitan en una permanente reconceptualización, moviéndose de procesos determinísticos y reversibles, a procesos estocásticos⁴ e irreversibles. Este cambio de perspectiva afecta toda la concepción del mundo y por lo mismo del futuro. Este es siempre indeterminado, sujeto a fluctuaciones, porque todo punto de bifurcación, decisión, resulta aleatorio, lo cual impide predecir los detalles de la evolución temporal. Así, por ejemplo, una inestabilidad institucional puede localizarse en una decisión específica muy pequeña y al parecer sin importancia, la cual desemboca posteriormente en un caos macroscópico. En muchas situaciones, las situaciones corresponden sólo a pequeñas correcciones o alteraciones.

Sin profundizar en estas visiones de las ciencias, queremos hacer resaltar cómo la historia —particularmente del futuro— ha de verse como un sistema complejo de bifurcaciones (decisiones). Estas bifurcaciones, dejadas al azar o a la pretendida inercia, al seguir haciendo las cosas como siempre, generan dispersión estructural, y configuran con el transcurrir del tiempo evolución de carácter irreversible.

De ahí la importancia permanente de visualizar el futuro para descubrir en él el propósito de las decisiones, inscribiéndose en contextos más amplios que trasciendan el solo sistema interno. Las instituciones educativas de todos los niveles forman parte de universos más allá de sus muros en cuya estructuración pueden incidir, sin importar la dimensión que tengan respecto al todo. En otras palabras, en la medida en la que los procesos educativos se sitúan en contextos mayores y se consideran elementos de ese sistema, tienen la capacidad de determinar (colapsar) ciertos futuros no sólo para la educación misma o sus instituciones, sino para la

totalidad del sistema en el que éstas se inscriben social, política, cultural y económicamente.

VI. Revisión paradigmática de la educación y la participación social

Vale la pena, antes de continuar, que clarifique ante ustedes el paradigma al que estoy haciendo referencia cuando hablo de educación.

Educarse significa provocar en nosotros cambios intencionales de manera de ser, de manera de actuar, de manera de pensar, de ver o interpretar las cosas, el mundo, el universo; significa transformar la manera de relacionarnos con nosotros mismos, de aceptarnos y de aceptar a los demás; de comportarnos con lo que nos rodea; mejorar la forma de conocernos, de tratarnos y de conocer y tratar las cosas, la naturaleza que nos rodea.

En educación hay un dicho que conviene recordar: "Nadie educa a nadie. Nos educamos unos a otros"... porque la educación es un proceso que dura toda la vida.

Es un proceso porque no se acaba con una sola acción, sino que una acción se encadena con la otra como un eslabón, de manera que la cadena siempre crece sin acabarse jamás.

En este proceso todos podemos aprender de los demás, pero el aprendizaje (es decir el cambio de nuestras relaciones), sólo lo podemos hacer nosotros mismos.

Cuando afirmo que el proceso es permanente y dura toda la vida sostengo que nunca es tarde para cambiar, nunca se agota la posibilidad de ser distintos (ojalá mejores) de lo que somos. Vale la pena recordar que sólo los cadáveres no cambian y por eso buscamos la manera de deshacernos de ellos.

En el contexto de futuro al que he querido hacer referencia, la educación así concebida es posible si le permitimos que abandone los espacios cerrados y monopolíticos en los que la hemos arrojado: la escuela. Ciertamente la educación es una función social y como tal únicamente se lleva a cabo mediante la participación en ella de todos los miembros de la sociedad y desde los diversos ámbitos de convivencia en los que es posible generar mejor calidad de vida.

De ahí que el impacto real de la educación en los años futuros dependerá del compromiso que se logre promover con ella. Por esta razón, el Programa para la Modernización Educativa⁵ define la educación moderna como un "movimiento, una tendencia que demanda adhesión y compromiso de quienes habrán de llevarla a cabo; exige ante todo la práctica de la solidaridad como actitud, como enfoque y como contenido educativo, sin cuyos valores no es factible la educación moderna; exige, además, un compromiso de eficacia que sólo se cumple si las condiciones de los mexicanos son mejores y si los propósitos nacionales se cumplen".

Estas condiciones de la educación moderna serán vigentes en el siglo venidero, y en estas concepciones, el sentido de participación social en la educación será el verdadero impacto transformador.

Durante los años recientes se ha usado con mucha frecuencia la palabra participación y no siempre con los mismos significados. Sin embargo, en contextos que se refieren a la educación o a la realización de proyectos, se considera que la

participación es un proceso clave para el desarrollo social.

La participación puede entenderse como colaboración, como organización, como un proceso de desarrollo individual y grupal, como un proceso de autogestión y adquisición de poder.

1. La participación como colaboración

En muchos programas educativos, la participación se hace consistir en lograr una movilización, particularmente de los adultos, para asegurar su colaboración. En esta forma de participación, las decisiones esenciales sobre las acciones por desarrollar y las reglas de juego están previamente establecidas por un individuo o un grupo que hace las veces de organizador central.

Se trata de una forma pasiva de participación. Se promueve la asistencia a reuniones de grupos para capacitarse y entender el proyecto, porque se consideran muy útiles. También se pide la asistencia de los ciudadanos para evaluar si se han cumplido los cometidos asignados.

En este tipo de participación, los educadores son los que saben y conocen los proyectos, y su trabajo consiste en atraer a los ciudadanos para que se adhieran a esos proyectos.

2. La participación como organización

Otra manera de promover la participación consiste en motivar a los ciudadanos para que se organicen, ya que se sostiene que sólo a través de la participación organizada se logran efectos duraderos en los proyectos. En este sentido, la participación es un proceso mediante el cual las comunidades, las localidades, o los ciudadanos se organizan para identificar sus propias necesidades y colaborar en el diseño, organización y evaluación de los proyectos.

El objetivo principal de esta forma de participación es crear las condiciones para que los grupos ganen fuerza psicológica para resolver sus problemas. El lema principal puede ser: la unión hace la fuerza, o la solución somos todos.

Conviene tener presente, sin embargo, que la organización de grupos no conduce automáticamente a la participación: las organizaciones pasan por diversas fases de desarrollo y si la organización responde sólo a un objetivo concreto y cercano, es muy común que tan pronto se consiga o si su consecución es muy larga, la organización se termine.

Por ejemplo, si se trata de resolver el problema del agua, es posible que un grupo de personas que carecen de ella se organice, pero con frecuencia en cuanto consigue el objetivo deseado, ya no existe ningún interés en seguir participando en el grupo.

La participación organizada se puede convertir en un proceso mayor de transformación, es decir, en un proceso educativo: esto sucede cuando existe la posibilidad de mantener la organización en proyectos cuyos objetivos son más lejanos y no se agotan en sí mismos; es decir, cuando lo que se busca es seguir creciendo como personas o como grupo.

3. La participación como proceso de desarrollo individual y grupal

En realidad, pocas organizaciones se inician desde la base sin ningún tipo de ayuda externa, porque aunque hay promoción, invitaciones y buena voluntad, la gente no sabe cómo participar, y además porque se le invita para cambiar una situación educativa, cultural, económica o social que muchas veces ni siquiera es consciente de que deba cambiar.

Cuando la participación se convierte en un proceso que va más allá del desarrollo de una organización para cambiar algo de lo que nos rodea, y lo que importa es despertar un proceso de desarrollo humano, con el cual las personas crecen como individuos capaces de responder a los problemas que tienen que enfrentar, se está hablando de una participación que educa.

Así entendida, la participación es un proceso en el que las personas y los grupos desarrollan acciones estimulados por sus propias ideas y decisiones, sobre las cuales asumen el control. Mediante sus iniciativas, descubren sus potencialidades, usan sus facultades y recursos, desarrollan su creatividad y crecen a nivel individual y colectivo.

Desde esta perspectiva, la participación es un proceso de cambio de actitud, de descubrimiento de valores, de comunicación y de desarrollo de métodos de pensamiento y de acción.

4. La participación como un proceso de autogestión y adquisición de poder

Sin embargo, la participación puede ser aún algo más que un proceso de desarrollo individual y grupal.

En años recientes, la participación se ha concebido como un proceso de adquisición de poder, es decir, se ha descubierto la dimensión política que tiene la participación. En este sentido, participar significa tener acceso real:

- a los procesos de toma de decisiones
- a los recursos necesarios para administrar autónomamente los proyectos elegidos y diseñados por los adultos, los cuales se orientan hacia objetivos definidos por el grupo.

La participación así entendida es fundamentalmente dinámica; se caracteriza por la creación o ampliación de los espacios psicológicos y políticos en los cuales

los grupos funcionan y emprenden acciones. Cuando se da este tipo de participación, los proyectos emprendidos se convierten en poderosas estrategias para el desarrollo social, político y económico de los individuos, los grupos o las regiones. Este tipo de participación exige:

- a. La estructuración de grupos que generen acciones que vayan más allá de los programas que ofrece el promotor.
- b. Un proceso educativo no institucionalizado desde fuera del grupo mismo; proceso que se centre en la reflexión, en la propuesta de nuevos aprendizajes, y particularmente en la transformación de las relaciones individuales y grupales.
- c. Una forma de apoyo desde los servicios educativos institucionalizados que motive y desencadene procesos educativos, es decir, adquisición de instrumentos o medios que permitan a los adultos transformar las relaciones que tienen consigo mismos, con otras personas o con su entorno.

La participación es ante todo la construcción de la historia, de la historia personal y de la historia de muchos mexicanos que la pueden construir unidos. Como se puede ver, no se trata de acumular conocimientos sobre lo que es la participación solidaria. La participación es para ser vivida.

VII. La educación y su impacto en la sociedad

Concreción

Educar es habilitar o deshabilitar en la vida para la vida de por vida, podemos afirmar parafraseando a Albert Borgmann.⁶ Por ello, la educación se ha tomado como la panacea para resolver todos los problemas actuales y por venir, y se espera que las escuelas apliquen y promuevan las nuevas tecnologías de transformación social.

Ante estas expectativas, quizá nos hemos olvidado de la noción más simple y más clásica, de que es la manera de vivir nuestra cotidianeidad lo que efectivamente educa: la escuela educa más por lo que vive y lo que se vive en ella, que por lo que enseña.

Poner atención a la prefiguración de los contextos futuros, es una invitación a conformar el vivir con una nueva cotidianeidad para que viviendo así, contemos con una mejor posibilidad de prefigurar nuevos contextos, y que esta prefiguración fije nuestra atención en un perenne proceso de acercamiento a vivir mejor.

Por tal razón conviene traer a la reflexión que la aprehensión del ser se da en situación, pero nunca tal aprehensión es total y absoluta. De este postulado se sigue que el conocimiento se establece como un diálogo —que debe ser permanente— entre quien aprehende el ser y el ser aprehendido. Este paradigma del conoci-

es ante todo dialógico: ni pretende partir de un análisis para concluir una síntesis, ni tampoco analizar tesis para proponer antítesis y formular posteriormente una síntesis. El proceso de este paradigma es de un permanente diálogo con la realidad, la cual siempre es cambiante y obliga a reconocer que quien aprehende esa realidad es también siempre cambiante.

En otras palabras, el ser se configura históricamente como sustrato de permanencia e individualidad. Y ese ser es perceptible y aprehensible en situación histórico-espacial, en la apreciación de su hacer, en las manifestaciones de su ser.

Por ejemplo: Si queremos saber qué es caminar, es fácil darse cuenta de que no es el análisis de cada uno de los pasos que da un individuo en el camino lo que permite conocer lo que es el caminar, sino el conjunto de los pasos dados y por dar, ya que ellos indican que se sabe caminar. Y en este caso, el conocer la ley de la gravedad, la de la inercia, o la del equilibrio; la verticalidad del *Homo sapiens*, la tensión-distensión muscular, la intencionalidad del movimiento, etc., no explican NI individualmente NI en su conjunto lo que ES caminar.

Contrariamente, las distintas formas de caminar implican visiones diversas para clasificar el caminar y agrupan las percepciones señalando o enfatizando diferentes relaciones o propiedades surgidas de quien observa el caminar. Estas percepciones clasificatorias se pueden multiplicar casi al infinito, lo cual poco agrega a la unidad de la experiencia de caminar.

De la misma manera, si queremos conocer el impacto futuro de la educación en la sociedad, no es la búsqueda de concurrencias de las diversas disciplinas las que extrapoladas configurarán el futuro, sino la experiencia que desde la perspectiva personal se prospecte sobre él como la concreción del querer ser.

Por ejemplo, con frecuencia nos encontramos con personas que desean pasar a la historia buscando que se les recuerde en el futuro y ponen en ello todo su empeño. Su pretensión es proyectar su presente en el futuro, pero para ello tienen que ir seleccionando cuáles de los acontecimientos cotidianos son dignos de trascendencia, y cuáles por su "ordinariedad" deben pasar desapercibidos. Esto ofrece una visión segmentadora, parcializadora, de su existencia. Otros, por el contrario, vislumbran el futuro que desean —el epitafio que les gustaría sobre su tumba— y en función de él viven su cotidianeidad, como un todo conjunto, haciendo de ese futuro su presente.

Con esta segunda visión pretendo invitar a percibir el futuro y a invitar para que se actúe de conformidad. El impacto real de nuestra educación como sistema dependerá de la claridad de para qué educamos y de las características que tengan nuestros hechos educativos:

- * **Exactitud:** de manera que los hechos educativos sean intencionados como expresión valoral y sólo así puedan ser cuantificados.
- * **Consistencia:** de manera que las interrelaciones de percepción del futuro y de sus diversas expresiones eliminen las contradicciones internas y sean compatibles entre sí, logrando coherencia educativa.

-
- * **Horizonte:** a fin de que la educación escolarizada no sea constrictiva sino amplíe las posibilidades reales de las potencialidades de la educación.
 - * **Sencillez:** para que las aportaciones y los avances educativos estén al alcance de todos y puedan ser comprendidos por todos. La complejidad es asequible sólo por lo simple.
 - * **Fructificancia:** de manera que los productos de los procesos educativos den pie a nuevas visiones sobre las capacidades propias y permitan establecer relaciones que desemboquen en productividad en todos los órdenes.
 - * **Solidaridad:** de manera que cada uno de los elementos, de los individuos, de las entidades ligadas mediante estos procesos y sus consecuencias, provoque cohesión y haga sólido el ser y el hacer del sistema educativo.

Estos planteamientos presentados ante ustedes, tienen como finalidad, entre otros fines posibles, evocar la tarea que Morelos asignó a la educación mexicana: abolir en permanente acto de liberación, todo tipo de esclavitud para todos los que se encuentren en el territorio de esta nación, que habremos de hacer nacer día a día, momento a momento como un compromiso de vida. De otra forma, el impacto social de la educación será el generar esclavitud, dependencia.

Educarse no es solamente ir a la escuela; es revisar y recrear nuestras relaciones con nosotros mismos, con los demás y con nuestro entorno, de manera que en ellas no estén presentes ni las sombras de la esclavitud.

NOTAS

¹ (1 Sem. 28,3 es).

² Si bien esto parecería una verdad de sentido común, los enfoques educativos y la práctica cotidiana en todos los niveles escolares parecen mostrar algo diferente: los maestros están sumamente preocupados por cubrir un programa o por seguir la lógica interna de las disciplinas; los directivos escolares se preocupan por la disciplina, la asistencia, la puntualidad, etc. Siempre los profesores de grados superiores se quejan de que los alumnos ignoran los antecedentes que les permitirían avanzar en los aprendizajes de la disciplina... Pocos son los maestros que reconocen la diferencia profunda de cada ser humano y la necesidad implícita de personalizar los aprendizajes, de responder a las necesidades de aprendizaje de los estudiantes, más que a los planes preconcebidos de enseñanza. En suma, nuestros centros "educativos" están centrados en que los estudiantes aprendan para pasar los exámenes. ¿Dónde se ubica entonces la dimensión humana de la educación?

³ Cf. Paul HOYNINGEN-HUENE. *Reconstructing. Scientific Revolutions*. Chicago University Press 1993. pp. 159-172.

⁴ Se denominan así los hechos no sujetos a reglas determinadas. Acontecimientos aleatorios. Productos inesperados o del azar.

⁵ Cf. Pág. 373

⁶ Cf. Robert BRILMAN in *Empirical Society & the Computer*. New York, 1991, pp. 171-3.

Lectura No. 3

Programa Nacional de Desarrollo. 1995-2000. Diario Oficial de la Federación. 31 de Mayo de 1995. pp. 6-8 y 44-70.

La primera parte de este texto proporciona un resumen de las intenciones y líneas de acción que propone este plan de desarrollo, en este sentido es el contexto donde se va a situar la segunda parte constituida por el capítulo 4o. Desarrollo Social.

En este capítulo se señalan los deseos de justicia social que fueron recabados durante el proceso de consulta, los retos que se enfrentarán al arribar al año 2000 y las estrategias y líneas de acción.

En este rubro está situada la educación, de allí que sea necesario -para la elaboración de propuestas- considerarla en este ámbito, asociado con otros problemas como la salud, población, vivienda. Observar las prioridades señaladas en este programa nos pone en condiciones de realizar trabajos en perspectiva más completos.

INTRODUCCIÓN

En observancia de lo dispuesto por el Artículo 26 de la Constitución General de la República y por el Artículo 5o. de la Ley de Planeación, el Poder Ejecutivo Federal cumple con la obligación de elaborar y presentar el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y enviárselo al Honorable Congreso de la Unión para su examen y opinión.

Para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, se llevó a cabo una consulta nacional popular y democrática, organizada a través de 97 foros que comprendieron 516 eventos, en los que presentaron más de 12,000 ponencias. Además, se recibieron más de 300,000 aportaciones de la población en los buzones y centros de recepción instalados en todo el territorio nacional.

Gracias a la amplitud geográfica y social de la consulta, y al establecimiento de diversas modalidades adicionales de participación, el Plan Nacional de Desarrollo recoge las aspiraciones, demandas y propuestas de los trabajadores del campo y la ciudad, de los jóvenes y las mujeres, de las comunidades indígenas y grupos populares, de los científicos e intelectuales, de los maestros, los estudiantes, los empresarios y de la población en general.

En la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, el Poder Ejecutivo Federal se benefició del concurso resuelto, respetuoso y generoso de miembros de la Cámara de Diputados y Senado de la República, de las legislaturas y los poderes ejecutivos estatales, de autoridades municipales, representantes de institutos políticos y organizaciones sociales. Todos ellos merecen un reconocimiento especial por su compromiso con el establecimiento de bases firmes para el porvenir de los mexicanos.

El Plan Nacional de Desarrollo parte del reconocimiento de los avances realizados y de un examen cuidadoso del desenvolvimiento del país, destacando problemas, rezagos e insuficiencias. En este sentido el diagnóstico comprendido en cada capítulo tiene el propósito de precisar los retos principales y orientar la formulación de las estrategias generales de acción.

El Plan es un documento preparado por el Ejecutivo Federal para normar obligatoriamente a los programas institucionales y sectoriales, así como para guiar la concertación de sus tareas con los otros poderes de la Unión y con los órdenes estatal y municipal de gobierno. Además, este documento debe ser la base para inducir la participación corresponsable del sector social y de los particulares.

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 propone cinco objetivos fundamentales:

- I. Fortalecer el ejercicio pleno de la soberanía nacional, como valor supremo de nuestra nacionalidad y como responsabilidad primera del Estado Mexicano.
- II. Consolidar un régimen de convivencia social regido plenamente por el derecho, donde la ley se aplicada a todos por igual y la justicia sea la vía para la solución de los conflictos.
- III. Construir un pleno desarrollo democrático con el que se identifiquen todos los mexicanos y se base de certidumbre y confianza para una vida política pacífica y una intensa participación ciudadana.
- IV. Avanzar a un desarrollo social que propicie y extienda en todo el país, las oportunidades de superación individual y comunitaria, bajo los principios de equidad y justicia.
- V. Promover un crecimiento económico vigoroso, sostenido y sustentable en beneficio de los mexicanos.

Para cumplir el objetivo de preservar la soberanía, el Plan Nacional de Desarrollo propone fortalecer la capacidad del Estado de garantizar la seguridad nacional, la vigencia del Estado de Derecho y la presencia de las instituciones de la República en todo el territorio nacional.

Asimismo, se propone desplegar una activa política exterior que consolide la presencia de México en el mundo y defienda nuestra posición en las relaciones internacionales y en los foros multilaterales.

Una estrategia prioritaria será proyectar la nacionalidad mexicana como expresión de una orgulloso identidad pluricultural que es mayor que nuestras fronteras, y procurar una vinculación dinámica con las comunidades de mexicanos y las personas de origen mexicano en el exterior.

En este fin de siglo, la defensa de la soberanía comprende impulsar en el ámbito internacional, nuestra visión sobre asuntos como el libre comercio, el funcionamiento de los órganos multilaterales que deben contribuir a la estabilidad financiera regional y global, los derechos humanos, el cuidado del medio ambiente, el combate al narcotráfico y el terrorismo.

En el periodo 1995-2000, México ejercerá una diplomacia que busque aprovechar las oportunidades globales en beneficio de los mexicanos, que defienda sus legítimos intereses en el exterior, y que consolide el entendimiento, el intercambio y la cooperación con las naciones con que nos unen lazos de amistad.

Para consolidar un régimen de convivencia social regido plenamente por el derecho y edificar un país de leyes, el Plan se apoya en las reformas constitucionales realizadas en diciembre de 1994 para ratificar la necesidad de una profunda transformación a nuestro sistema de justicia.

Las estrategias propuestas comprenden crear, a través de la adecuación normativa correspondiente, las condiciones legales, institucionales y administrativas para asegurar a toda persona la protección efectiva de sus derechos, la aplicación oportuna e imparcial de la ley y el acceso a la justicia. Asimismo, se propone la revisión sistemática de las normas procesales, el establecimiento de mecanismos más expeditos para la resolución de conflictos a través de la justicia de paz, y el mejoramiento de las condiciones de vida y trabajo que fortalezcan la independencia y calidad profesional de los miembros del Poder Judicial.

El Plan Nacional de Desarrollo propone avanzar resueltamente hasta consolidar un régimen de certidumbre jurídica para el patrimonio de las familias y las actividades productivas, y, a la vez, crear las condiciones que permitan al Estado prevenir eficazmente la delincuencia, combatir frontalmente las organizaciones criminales, perseguir y castigar oportunamente los delitos. Conforme a los lineamientos del Plan, estas tareas se realizarán ejerciendo estrictamente las atribuciones que confiere el orden jurídico y salvaguardando los derechos humanos.

El Plan comprende estrategias específicas para el establecimiento de un Sistema Nacional de Seguridad Pública con propósitos precisos de calidad, de impulso a una carrera policial profesional digna y respetada, así como para la adecuada coordinación de los tres órdenes de gobierno en la materia.

El Plan Nacional de Desarrollo asume que la corrupción es un motivo de desaliento colectivo y de encono social. Por eso propone actualizar el marco jurídico para detectar y sancionar conductas indebidas y actos ilegales en el desempeño del servicio público; propone una reforma profunda de los órganos de control interno y externo de la gestión gubernamental y la conformación de este último en una auténtica y moderna entidad superior de fiscalización, profesional y autónoma.

El Plan postula como un objetivo esencial el construir un desarrollo democrático que consolide la organización de la nación como una república representativa y federal; que perfeccione la democracia como forma de gobierno, como valor supremo de la política y como todo un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

Para alcanzar el objetivo de un pleno desarrollo democrático, se ha delineado una estrategia que requerirá del concurso de los poderes de la Unión, de los gobiernos estatales y municipales, y de los partidos políticos y organizaciones sociales. La participación corresponsable fortalecerá nuestra democracia y permitirá construir los consensos necesarios para avanzar con la rapidez y consistencia que exige una sociedad dinámica, alerta y participativa.

La estrategia propuesta por el Plan comprende respetar y vigorizar el sistema de partidos políticos y realizar una reforma electoral definitiva que atienda todos los puntos que aún son motivo de controversia, para garantizar la equidad en la competencia.

De igual modo, se propone construir una nueva relación entre los poderes de la Unión que asegure el efectivo equilibrio republicano y una gobernabilidad sustentada en la democracia.

El Plan propone impulsar un nuevo federalismo para fortalecer los estados y los municipios, y fomentar la descentralización y el desarrollo regional. Además, se delinean estrategias y acciones para profundizar en la reforma de gobierno, en la modernización de la administración pública y en una rendición de cuentas responsable, transparente y puntual.

El Plan Nacional de Desarrollo también propone alentar la participación social y garantizar las libertades y los derechos ciudadanos, como condición para alcanzar el pleno desarrollo democrático.

El objetivo de avanzar hacia un desarrollo social sustentado en la equidad de oportunidades exigirá la aplicación de una política social que sea nacional e integral, federalista y participativa, incluyente y eficaz.

En este sentido, el Plan propone diversas estrategias a fin de sentar bases firmes para superar los desequilibrios entre las regiones geográficas, entre los grupos sociales y entre los sectores productivos. Asimismo, se propone superar los contrastes entre las oportunidades individuales de capacitación, empleo e ingreso, y ampliar sustancialmente la dotación de servicios de calidad, que son la base de una vida digna y de un bienestar productivo. Entre estos servicios destacan los de salud, educación y vivienda.

De conformidad con la estrategia del Plan, la política social deberá enfocarse prioritariamente a la erradicación de la pobreza, privilegiando la atención a grupos, comunidades y zonas geográficas que padecen las más graves desventajas económicas y sociales. La aplicación de esta estrategia entraña llevar servicios, la incorporación a actividades productivas y la promoción de empleos que eleven el ingreso familiar.

De igual modo, se propone, a partir de la valiosa experiencia acumulada, conformar una política social, integral y descentralizada; una política que se concentre efectiva y eficazmente en los grupos y las regiones con menores oportunidades.

Un sector para el que el Plan establece una estrategia especial es el agropecuario. En efecto, se propone estimular la inversión en el campo, consolidar su nuevo marco jurídico y respaldar firmemente la organización rural para que el campesino supere la pobreza y tenga las oportunidades que en justicia le corresponden.

El Plan reconoce que es preciso transformar las instituciones y los programas de apoyo al campo. Se deben descentralizar funciones y recursos para consolidar la reforma agraria y responder con prontitud y eficiencia a los requerimientos productivos de campesinos y jornaleros, de ejidatarios y pequeños propietarios.

Adicionalmente, el Plan comprende lineamientos claros para la formulación de programas que den atención apropiada a la mujer y a los jóvenes, a los pueblos indígenas y a los jornaleros agrícolas, a las personas con discapacidad y a quienes viven la tercera edad.

El Plan Nacional de Desarrollo tiene como uno de sus objetivos esenciales el que, una vez superada la actual crisis financiera y habiendo consolidado la recuperación, se alcancen tasas sostenidas de crecimiento económico superiores al cinco por ciento anual.

Con vistas al siglo XXI, debemos lograr un crecimiento vigoroso que fortalezca la soberanía nacional, extienda el bienestar de los mexicanos, sea el sustento de una democracia plena, y genere los recursos para atender rezagos y procurar la equidad y la justicia.

El Plan propone hacer del ahorro interno la base del financiamiento para el desarrollo. Consecuentemente, se formulan como estrategias principales para el crecimiento económico, el promover una reforma fiscal que estimule el ahorro y la inversión, el alentar el ahorro privado garantizando seguridad y rendimientos adecuados, y utilizar prudentemente el ahorro externo como medio complementario de la inversión productiva.

Asimismo, el Plan propone propiciar la certidumbre y la estabilidad económicas. Esta estrategia implica observar una estricta disciplina fiscal; procurar una política cambiaria que aliente en conjunción de otras políticas al sector exportador; adoptar una política monetaria que contribuya a la estabilidad de precios, y asegurar una coordinación adecuada entre las autoridades hacendarias y financieras para garantizar la congruencia de las políticas, medidas y acciones.

El Plan comprende una estrategia para promover el uso eficiente y el aprovechamiento productivo de los recursos. Ello implica estimular el uso productivo de la mano de obra, una profunda desregulación, un impulso sin precedente a la actualización tecnológica y la capacitación laboral, y la formulación y ejecución de políticas sectoriales pertinentes.

La responsabilidad que tenemos para con nuestros hijos y el deber que tenemos para con nuestro país nos obliga a alcanzar un crecimiento económico sustentable. El Plan propone adoptar políticas claras para detener el deterioro ecológico, como estimular la inversión en infraestructura y la actualización y difusión de tecnologías limpias, y velar por el cumplimiento de las normas de protección ambiental. Además, se reforzará la aplicación del principio de que quien contamine, pague, y quien incumpla con la norma, sea castigado.

La elaboración del Plan Nacional de Desarrollo es un primer paso. Su realización requiere del examen y el debate legislativo, del escrutinio ciudadano y de la libre opinión de todos.

Con seguridad, el examen que lleve a cabo el H. Congreso de la Unión, enriquecerá la perspectiva y los propósitos de este documento rector de las tareas y acciones de gobierno. Ello habrá de traducirse en la mejor formulación de los programas sectoriales e institucionales que, de conformidad con lo señalado por la Ley de Planeación, corresponde elaborar a las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal.

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, ofrece el rumbo que orientará el esfuerzo de todos para unos bases realistas, responsables y perdurables para avanzar hacia un México más fuerte, más justo, más democrático y más próspero.

Este es el rumbo que para el esfuerzo de nuestra generación. Hoy, a partir de la Ilustración, convocamos un esfuerzo que ponga unidad de propósitos, ánimo inquebrantable, y perseverancia en las tareas

Ese esfuerzo de integración significará una mayor cohesión social, un mejor aprovechamiento del potencial productivo de todos los sectores y regiones, y la creación de condiciones para que las familias y cada uno de sus miembros tengan la posibilidad de ejercer su creatividad y talento.

La política social promoverá, también, que la población y el crecimiento económico se apoyen mutuamente en la búsqueda de un equilibrio que eleve el nivel de bienestar de los diversos sectores de la sociedad y de las regiones que se enfrentan a condiciones de rezago. Asimismo, buscará el desarrollo armónico de las ciudades para mejorar la calidad de vida en las zonas metropolitanas y crear condiciones que permitan aprovechar la potencialidad de otros centros urbanos.

La dimensión de los rezagos estructurales, agravados por la crisis económica, implica el imperativo de convocar a una cruzada nacional por el bienestar, capaz de hacer converger la fuerza y el talento de todos los mexicanos y de las diversas instituciones en un nuevo acuerdo social.

La política de desarrollo social que postula este Plan se nutre de valiosas y variadas experiencias anteriores, pero se distingue de ellas porque aspira a adquirir un carácter integral, con un sólido sustento federalista y la participación corresponsable de las organizaciones sociales y ciudadanas. Por ello, la política de desarrollo social será nacional, integral, incluyente, participativa y federalista. Su formulación y ejecución serán resultado de un amplio proceso de concertación y participación. Se apoyará en una alianza nacional para el bienestar, que movilice a las fuerzas sociales y políticas, a las organizaciones ciudadanas y a los tres niveles de gobierno.

La construcción de una política integral de desarrollo social implica avanzar en la consolidación de una nueva institucionalidad que establezca claramente la concurrencia de los gobiernos municipal, estatal y federal; la participación de las organizaciones no gubernamentales, las instituciones de asistencia pública y las organizaciones de los beneficiarios como participantes directos en las acciones para mejorar los niveles de vida.

En este contexto se asume al nuevo federalismo como eje para la ejecución de las políticas sociales. La centralización excesiva de las decisiones y funciones gubernamentales actúa en detrimento del bienestar general de la sociedad. Si una de las características de la población en situación de pobreza y marginalidad es su dispersión en todo el territorio, la concentración de atribuciones, instrumentos y recursos limita la eficiencia de la acción pública y desaprovecha la capacidad participativa local en la promoción del bienestar.

Hacer del bienestar social una realidad perdurable y generalizada es una tarea enorme que reclama tenacidad, imaginación y firme decisión del Gobierno y la sociedad. Hoy, ante la persistencia de rezagos históricos y la presencia de nuevos factores que afectan el nivel de vida de los mexicanos, debemos emprender una gran movilización, para que con la fuerza de los principios y valores comunes superemos la adversidad inmediata y avancemos en el propósito superior de lograr la justicia social.

4.2 DIAGNÓSTICO

Entre 1930 y 1994 el Producto Interno Bruto (PIB) se multiplicó más de veinte veces, en tanto que el producto per cápita se cuadruplicó. En este mismo periodo, la población económicamente activa aumentó de 5.1 a 34 millones de personas. Acompañó al crecimiento de la población un avance notorio en el acceso a los servicios educativos y de salud, dotación de agua potable y electricidad.

En 1930 las escuelas albergaban un millón y medio de niños y jóvenes, mientras hoy el sistema educativo atiende a más de 26 millones. El nivel de escolaridad de la población adulta ha alcanzado los siete años y en seis décadas se abatió el índice de analfabetismo del 70 al 10 por ciento aproximadamente.

En el renglón de salud, la esperanza de vida al nacer aumentó de 45 años, en la década de los cuarenta, a alrededor de 72 años en 1994. Las tasas de mortalidad infantil y materna han descendido cerca de 50 por ciento en los últimos 25 y 15 años respectivamente, y la cobertura de vacunación alcanzó en 1994 casi 95 por ciento de la población que pretendía alcanzar. En lo que toca a la creación de infraestructura social, entre 1970 y 1994 la disponibilidad de agua potable pasó de 61 a 84 por ciento; en drenaje de 42 a 77 por ciento, y en electricidad de 59 a 91 por ciento del total de las viviendas.

Después de haber disminuido sensiblemente durante los años ochenta, el gasto social ha recuperado su dinamismo, hasta representar actualmente alrededor del 10 por ciento del PIB. Estos resultados reflejan la determinación de los mexicanos para elevar su calidad de vida; sin embargo, pese a los avances, persisten la desigualdad y la pobreza.

En lo que corresponde al empleo, la situación es compleja. Una gran cantidad de trabajadores laboran con índices de productividad extremadamente bajos, sobre todo en el sector rural, sin un empleo estable, sin protección contra riesgos laborales, sin acceso a mecanismos formales para pensiones de retiro. La tasa de desempleo abierto no ha podido ser disminuida.

Dicha situación obliga a amplias franjas de la población a emigrar a otras regiones y al extranjero para tener un mínimo de ingreso, generando, en muchos casos, graves consecuencias para la vida familiar y pérdida de potencial productivo para el país y las zonas de origen.

En materia de educación, aunque se ha ampliado significativamente la infraestructura para que todos los niños en edad escolar cursen la escuela primaria, el país sigue teniendo un nivel relativamente bajo de escolaridad y de aprovechamiento. Más de seis millones de mexicanos de quince años en adelante son analfabetos. La población con los índices más altos de rezago educativo se encuentra en áreas y situaciones que dificultan su acceso al servicio, su permanencia a lo largo del ciclo escolar y su conclusión. Hay más de dos millones de niños de seis a catorce años que no asisten a la escuela. La eficiencia terminal nacional en primaria es de 62 por ciento.

El nivel de escolaridad promedio de siete años de la población económicamente activa, ha significado un esfuerzo encomiable. Sin embargo, constituye una base precaria para impulsar aumentos sostenidos de la productividad e ingresos reales de la población; más aún ante la acelerada innovación tecnológica y la creciente competencia internacional.

En relación con la salud, a pesar de que la esperanza de vida se ha incrementado, el acceso regular a los servicios no es todavía una realidad para diez millones de mexicanos, quienes se encuentran al margen de los requerimientos básicos de salubridad e higiene. Además, prevalecen importantes desigualdades regionales en los principales indicadores de salud. Las dificultades en el acceso y la calidad de estos servicios se suman a los problemas de desnutrición y malnutrición. El mayor desafío en este renglón es que toda la población tenga acceso a los servicios de salud, y elevar la calidad de éstos. En nuestro país, trastornos propios de la pobreza, como las infecciones gastrointestinales, la desnutrición y las muertes maternas y perinatales, que afectan especialmente a los grupos de menores ingresos, coexisten con problemas relacionados con el envejecimiento de la población, el crecimiento económico y los cambios en los estilos de vida, que se traducen en una mayor incidencia relativa de enfermedades crónico-degenerativas, padecimientos mentales, adicciones y lesiones.

Después de cincuenta años de haberse instaurado la seguridad social, los derechohabientes sólo representan 56 por ciento de la población total; amplios grupos de la población que podrían cubrir su costo no encuentran cabida en ella porque el diseño original del sistema se orientó, casi exclusivamente, a la población asalariada. Existe la necesidad de establecer esquemas de financiamiento para atender una creciente población de pensionados y jubilados que aumenta a una tasa mayor que la población económicamente activa, e incluso que los nacimientos: en 1994 creció 6.4 por ciento, y se espera que crezca 7.5 por ciento en 1995.

En el área de vivienda el déficit nacional es de 4.6 millones de viviendas, entre necesidades de construcción y mejoramiento. Lo anterior, sumado a los cambios que experimentará la pirámide poblacional, provocará una mayor demanda por espacios habitacionales y servicios conexos.

A estas carencias debemos agregar que los beneficios del crecimiento logrado en las últimas décadas se han distribuido desigualmente. Baste señalar que en 1992, el veinte por ciento de la población de más altos ingresos concentraba 54 por ciento del ingreso nacional, mientras que el veinte por ciento más pobre recibía sólo cuatro por ciento.

La desigualdad se reproduce también en el nivel regional. En el sur de la república, 22 por ciento de los niños menores de cinco años presentan problemas de desnutrición, mientras en el Distrito Federal lo sufren seis por ciento. En las entidades federativas más pobres la esperanza de vida al nacer es siete años menor que en las entidades más prósperas. En materia educativa también persisten graves desequilibrios.

El problema social de atención más urgente es la pobreza extrema. Cerca de catorce millones de mexicanos no pueden satisfacer sus necesidades más elementales. El sector rural concentra tres cuartas partes de la población con pobreza más aguda. Los pobladores rurales del semidesierto y de las zonas de baja productividad padecen los efectos de la exclusión social. En las colonias populares también se reproduce la marginación. En ellas reside gran parte de quienes emigran del campo, lo que aumenta las presiones sobre los servicios públicos y la vivienda.

La pobreza y la marginación afectan de modo particularmente grave a la población indígena: en 1990, 41 por ciento de la población indígena de más de catorce años era analfabeta y 37 por ciento no tenía ninguna instrucción escolar; de los que trabajaban, 83 por ciento recibía menos de dos salarios mínimos. En su gran mayoría, los indígenas residen en comunidades apartadas de los beneficios sociales y los servicios públicos básicos.

Otros grupos de mexicanos con desventaja social son los jóvenes afectados por la falta de oportunidades de educación y empleo; los niños con mayores carencias; los ancianos, los discapacitados y las mujeres del campo y la ciudad dedicadas a actividades de escasa rentabilidad económica. Por lo que se refiere a éstas últimas, a pesar de los esfuerzos para cumplir con la disposición constitucional de otorgar a la mujer igualdad respecto al hombre en todos los ámbitos de la vida social y económica, continúan presentándose grandes obstáculos para su integración plena al desarrollo.

4.3 EL DESAFÍO DEMOGRÁFICO

4.3.1 La población actual y sus tendencias

La población de México alcanzará 91 millones de habitantes en 1995, creciendo, una vez considerados los flujos migratorios internacionales, a un ritmo de 1.8 por ciento anual. La situación demográfica de México en

ve aún marcada por el rápido crecimiento que tuvo la población hasta los años setenta, el cual propició un hecho en apariencia paradójico: aunque la tasa de crecimiento de la población comenzó a disminuir apreciablemente desde entonces, en números absolutos la población ha seguido aumentando significativamente. En efecto, hace veinte años la tasa de crecimiento de la población era de tres por ciento anual y diez años después descendió a 2.6 por ciento; sin embargo, en ese lapso la población pasó de menos de 60 a 75 millones de habitantes. Ahora supera los noventa millones.

El rápido crecimiento del pasado propició una distribución por edad de la población marcadamente joven, es decir, con una alta proporción de niños y jóvenes. En la actualidad, 36 por ciento del total de la población tiene menos de quince años de edad.

La disminución de la mortalidad. México atraviesa por una rápida y profunda transición demográfica, caracterizada por cambios muy acentuados en la mortalidad y la fecundidad. La disminución de la mortalidad ha ocurrido de manera sostenida desde 1930, con marcados avances entre 1945 y 1960. La esperanza de vida en 1995 asciende a 72 años, lo que significa el doble de los 36 años de vida que se tenían en 1930. Uno de los componentes más importantes del aumento de la sobrevivencia es la disminución de la mortalidad infantil. Mientras que en 1930 el 18 por ciento de los niños fallecía antes de cumplir un año, en 1994 esta proporción disminuyó a tres por ciento. Algo similar ocurre en cuanto a la sobrevivencia hasta las edades adultas. En 1930, el 77 por ciento de las personas fallecía antes de alcanzar los 65 años; en 1994 esta proporción disminuyó a 24 por ciento.

No obstante las considerables ganancias logradas en la sobrevivencia de los mexicanos, persisten las desigualdades regionales y por grupos socioeconómicos. Por ejemplo, 60 por ciento de las defunciones infantiles ocurren en las familias cuyas madres no tienen instrucción o no completaron la primaria. En este grupo, por cada mil nacidos vivos ocurren 52 muertes infantiles, mientras que entre las madres con instrucción secundaria o superior esta proporción disminuye a 18 por mil. Las diferencias entre entidades federativas son igualmente notables. Por ejemplo, la mortalidad infantil en Oaxaca y Chiapas es 2.5 veces mayor que la del Distrito Federal o Nuevo León.

Gran parte del rezago de la mortalidad puede y debe ser evitado, pues resulta de enfermedades infecciosas y parasitarias, que son susceptibles de tratar mediante intervenciones adecuadas de salud y nutrición.

La reducción de la fecundidad. La disminución de la fecundidad que ha tenido lugar desde mediados de los años sesenta —gradualmente primero y más marcadamente entre 1972 y 1982— es el principal determinante de la reducción del crecimiento de la población y de los cambios recientes en su composición por edad. En 1964, la tasa global de fecundidad era de poco más de siete hijos; en 1974 disminuyó a seis, en 1984 a cuatro, y en 1994 a tres hijos por mujer. El factor más importante que acompaña esta disminución de la fecundidad es el aumento en la proporción de parejas que utilizan algún método anticonceptivo. En 1976, el treinta por ciento de las mujeres casadas o en unión libre utilizaban algún método de planificación familiar; a fines de 1992 esta proporción había alcanzado 63 por ciento.

Al igual que en la mortalidad, en la fecundidad persisten diferencias sumamente marcadas entre grupos socioeconómicos y regiones del país. En 1990, mientras que la tasa global de fecundidad nacional era de 3.4 hijos por mujer, entre las mujeres sin escolaridad era de 5.6 hijos. En contraste, entre las madres que cursaron algún año de educación básica o más, la fecundidad fue de 2.4 hijos. Muy importantes diferencias de fecundidad ocurren también por tamaño de localidad y por entidad federativa.

En el marco constitucional de respeto a la libertad de determinar el número y el espaciamiento de los hijos, el reto prioritario que persiste en el ámbito demográfico es propiciar la disminución de la fecundidad en las regiones y los estratos de población de mayor rezago socioeconómico, donde la tasa de crecimiento demográfico es aún demasiado alta.

Población y demandas asociadas

Para el año 2000 se espera que la población de México sea de poco menos de cien millones de personas. Entre 1995 y 2000 habrá aproximadamente 1.8 millones de nuevos habitantes por año.

Debido a la reducción de la fecundidad y al aumento de la sobrevivencia, los cambios en la distribución por edad de la población originan tasas de crecimiento sensiblemente distintas para los diferentes grupos de edad. Destaca en primer lugar el grupo de la población menor de seis años, que en el momento actual representa aproximadamente trece millones de niños, pero que acusa ya una tasa de crecimiento negativa. Así ocurre desde 1990, y refleja el hecho de que la reducción de la fecundidad superó desde entonces —para este grupo de edad— el peso de la inercia demográfica.

Los grupos de edad que reflejan la demanda escolar de educación básica (entre seis y once años para primaria, y entre doce y catorce años para secundaria) siguen un patrón marcado también por la disminución de la fecundidad. La población en edad de primaria asciende a poco más de trece millones de niños, con una tasa de crecimiento actual prácticamente nula, que comenzará a tornarse negativa a partir de 1996. Así, el monto señalado parece ser la demanda histórica más alta a que tendrá que hacer frente la impartición de educación primaria. La población en edad de instrucción secundaria asciende a 6.3 millones y sigue una tasa de crecimiento casi nula. A partir del año 2000 se espera que comience a disminuir gradualmente en números absolutos. Se estima que la mayor demanda histórica de atención de este grupo se alcanzará en el año 2000.

El grupo de población en edades de trabajo —entre 15 y 64 años— se ve dominado por la inercia del crecimiento demográfico. Si bien desde mediados de los años 70 muestra tasas decrecientes, éstas son aún muy elevadas. En el momento actual se estima que la población total en edades de trabajo asciende a 54 millones; para el año 2000 llegará a poco más de 61 millones.

Estrechamente vinculada con la población entre 15 y 64 años está la población económicamente activa (PEA). Se estima que en 1995, la PEA asciende a 35 millones de personas (24 millones de hombres y 11 millones de mujeres). Las proyecciones sugieren que durante el periodo 1995-2000, la PEA tendrá un incremento promedio anual de poco menos de un millón de personas.

Un grupo particularmente notable es la población de 65 años y más. Hoy día, este grupo representa sólo 4.2 por ciento de la población, con 3.8 millones de personas. Sin embargo, su tasa de crecimiento es de 3.8 por ciento anual, y se mantendrá constante en esta magnitud por varios años. A esta tasa de crecimiento, este grupo se verá duplicado cada 19 años. Actualmente, la población de 65 años y más aumenta en 150 mil personas por año, y hacia el año 2000 lo hará en 180 mil. Este envejecimiento de la población es uno de los aspectos más marcados del cambio demográfico del futuro. Cabe destacar la rapidez del envejecimiento de la población mexicana, y que este fenómeno representa importantes demandas para la solvencia de la seguridad social.

Hogares y familias

El número de hogares en México ha aumentado rápidamente. En 1930 existían alrededor de 3.6 millones de hogares, que se incrementaron a 4.8 millones en 1960 y a 18.1 millones en 1992. En poco más de seis décadas, el número de hogares en México se multiplicó cinco veces.

Entre las tendencias más importantes observadas en las familias destacan: una ligera reducción de su tamaño promedio, la creciente participación de las mujeres en la actividad económica, el incremento de hogares dirigidos por mujeres, y una mayor incidencia de separaciones y divorcios que, entre otros aspectos, origina distintos arreglos legales y de hecho para la manutención y crianza de los hijos. El tipo de familia predominante en México es la nuclear, compuesta por los padres y sus hijos, o uno de los padres —generalmente la madre— y sus hijos.

La provisión de vivienda deberá adecuarse a las demandas y necesidades que plantea la cambiante estructura y el tamaño de los hogares mexicanos, lo cual exigirá el despliegue de enormes esfuerzos en materia habitacional. Al déficit acumulado de viviendas en el país, deberá añadirse la demanda que en el curso de los próximos años surgirá como resultado del arribo de un numeroso contingente de jóvenes en edad de contraer matrimonio y de formar un hogar independiente. Se estima que, por este concepto, durante el periodo 1995-2000 la demanda acumulada ascenderá a poco más de cuatro millones; es decir, un promedio anual de 670 mil viviendas.

Migración y distribución territorial de la población

La migración es el componente demográfico que tiene mayor incidencia en los procesos de distribución territorial y de urbanización. Este fenómeno involucra a millones de personas en el país, y su volumen ha crecido en forma notoria en los últimos decenios. La migración afecta en particular a las comunidades y entidades de expulsión, porque los emigrantes, provenientes de las regiones más atrasadas, por lo general tienen un nivel educativo superior al de quienes se quedan. Una característica similar se observa en relación a la actividad económica: los emigrantes suelen ocuparse en tareas de mayor calificación y mejor remuneradas que quienes en sus comunidades de origen no pueden emigrar.

Los flujos migratorios, que se dirigen principalmente de zonas rurales hacia las ciudades, han respondido tradicionalmente a la centralización de la actividad económica. De esta manera, el proceso de urbanización se ha visto dominado por la concentración de la población en unas cuantas ciudades y centros metropolitanos. En 1990 la población que residía en ciudades de quince mil habitantes o más, ascendía a cerca de 47 millones de mexicanos, de los cuales casi la mitad residía en las cuatro principales áreas metropolitanas: México, Guadalajara, Monterrey y Puebla. Como contraparte de la elevada concentración urbana persiste una gran dispersión demográfica en miles de pequeñas localidades rurales. En 1990 alrededor de 28 millones de mexicanos residían en más de 155 mil pequeñas localidades dispersas de menos de cinco mil habitantes.

En las últimas dos décadas, fenómenos tales como la reestructuración económica y la intensa relocalización de los procesos productivos han impulsado cambios en el volumen, composición y modalidades de la migración interna, que se expresan en un proceso de redistribución de la población. Como consecuencia de las profundas transformaciones regionales, la atracción migratoria de las metrópolis ha tendido a declinar, hecho que se advierte en la desaceleración de su ritmo de crecimiento y en la disminución de su peso relativo en la población urbana total. Este fenómeno se ha visto acompañado por un intenso crecimiento en un número considerable de ciudades de tamaño intermedio, y por la multiplicación de las ciudades pequeñas.

Las tendencias descritas sugieren que, en los años venideros, las ciudades medianas y pequeñas puedan desempeñar un papel económico y demográfico cada vez más prominente, por lo que resultan

impotergable promover su desarrollo y reorientar las corrientes migratorias hacia ellas. Así podría facilitarse la transición de un patrón territorial altamente concentrado y disperso, a otro más equilibrado que permita mejorar la calidad de vida de la población y consolidar una base productiva más eficiente. Para que las ciudades pequeñas e intermedias puedan responder a las demandas prioritarias que conlleva la reorientación de los flujos migratorios hacia ellas, es de importancia fundamental cubrir los rezagos existentes y anticipar la oferta en materia de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos, incluyendo la disponibilidad de vivienda, agua, drenaje, electricidad, escuelas, puestos de salud, abasto y un medio ambiente sano.

4.4 OBJETIVO DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL

Para alcanzar plenamente los propósitos de mayor desarrollo social, político y económico a que aspiran los mexicanos, se requiere combatir la inequidad que distingue a las actividades productivas y sociales en distintas regiones y sectores a lo largo del país. La inequidad se expresa entre las personas por la diferencia de oportunidades y de ingreso; en las regiones, por las ventajas de unas sobre otras en un contexto de mayor competitividad económica; y entre los sectores productivos, por los desequilibrios que presenta la economía rural respecto a las actividades industriales y de servicios. Asimismo, la pobreza extrema constituye uno de los retos que reclama soluciones con urgencia, pues impide el ejercicio de las libertades y anula la igualdad de oportunidades. Por estas razones, la política de desarrollo social asumirá un carácter integral.

La política de desarrollo social que asume el Gobierno de la República para el periodo 1995-2000 tiene el objetivo de propiciar la igualdad de oportunidades y de condiciones que aseguren a la población el disfrute de los derechos individuales y sociales consagrados en la Constitución; elevar los niveles de bienestar y la calidad de vida de los mexicanos; y, de manera prioritaria, disminuir la pobreza y la exclusión social. Para ello se ampliarán y mejorarán la educación, la salud y la vivienda; se armonizará el ritmo de crecimiento de la población y su distribución geográfica; se promoverá el desarrollo equilibrado de las regiones, se abatirán las desigualdades y se impulsará un amplio proceso para la integración social y productiva de los mexicanos que hasta ahora no han tenido opciones de bienestar.

El objetivo general de política social del Plan Nacional de Desarrollo consiste en propiciar y extender las oportunidades de superación individual y comunitaria tanto en la vida material como en la cultural, bajo los principios de equidad, justicia y el pleno ejercicio de los derechos y garantías constitucionales. La multiplicación de oportunidades debe trascender el origen étnico y social, la ubicación geográfica y la condición económica de cada mexicano.

La política integral de desarrollo social del Gobierno de la República contribuirá a lograr una mayor justicia social con la superación de los rezagos, corrigiendo las imperfecciones del mercado, dando impulso al empleo, promoviendo la transferencia de recursos a los individuos que carecen de condiciones básicas para su progreso, y alentando una mejor distribución del ingreso y la reducción de la desigualdad económica entre las personas y las regiones.

4.5 ESTRATEGIAS Y LÍNEAS DE ACCIÓN

El Gobierno Federal desplegará su política social mediante diversas estrategias y acciones que aprovechen las experiencias de los años recientes, fortalezcan la capacidad de respuesta de las instituciones y promuevan el potencial de las organizaciones sociales y ciudadanas. La política de desarrollo social, encaminada a mejorar el bienestar de cada individuo, se fortalecerá con el resto de los esfuerzos gubernamentales, privados y sociales en la búsqueda del mejoramiento de las condiciones de vida de toda la nación, mediante cinco estrategias: ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios básicos; armonizar el crecimiento y la distribución territorial de la población; promover el desarrollo equilibrado de las regiones; privilegiar la atención a los grupos y las zonas con mayor desventaja económica y social, y construir una política integral de desarrollo social orientada por los principios del nuevo federalismo.

4.5.1 Ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios básicos

El bienestar social exige conservar una visión estratégica que identifique las causas estructurales de la desigualdad y pueda actuar sobre ellas. Esa visión debe partir de la certidumbre de que, sin crecimiento económico, generación de empleos y una mejor distribución del ingreso, el progreso no puede ser sustentable. Mejorar la educación, la salud, la vivienda, aumentar la productividad y los ingresos reales de las personas y las familias son nuestros retos más importantes a fin del milenio.

Esto implica la inversión en capital humano, lo cual es fundamental no sólo para impulsar el bienestar social sino para garantizar mayor productividad, crecimiento económico y lograr el objetivo superior de mayor justicia social y equidad. Ampliar las capacidades y oportunidades de la población impone una cruzada nacional para elevar la cobertura y la calidad de los servicios de educación, salud y vivienda, como condición para avanzar en el desarrollo social integral.

Educación

A lo largo de nuestra historia, la educación ha sido un factor decisivo de superación personal y de progreso social. En el siglo XX los mexicanos hemos realizado una gran obra educativa que ha reducido significativamente el analfabetismo, elevado el promedio de escolaridad, promovido la educación preescolar, extendido la educación primaria, ampliado el acceso a la secundaria, ensanchado la educación tecnológica y multiplicado la universitaria. Simultáneamente, se ha fomentado la capacitación para el trabajo, se ha procurado el fortalecimiento de la cultura y se ha estimulado la creatividad y el desarrollo de la investigación humanística y científica.

En el período 1995-2000, sociedad y gobierno tienen la responsabilidad histórica de cimentar las bases educativas para el México del siglo XXI. Ello exigirá un impulso constante y vigoroso, así como la consolidación de cambios que aseguren que la educación sea un apoyo decisivo para el desarrollo.

Este Plan propone una cruzada permanente por la educación, fincada en una alianza nacional en que converjan los esfuerzos y las iniciativas de todos los órdenes de gobierno y de los diversos grupos sociales. Debemos movilizar nuestra capacidad para hacer concurrir las voluntades de los gobiernos Federal, estatales y municipales, y lograr una amplia participación de maestros, padres de familia, instituciones educativas particulares y el conjunto de la sociedad. La educación será una altísima y constante prioridad del Gobierno de la República, tanto en sus programas como en el gasto público que los haga realizables.

Una de las demandas más repetidas es una educación de cobertura suficiente y de buena calidad. La cobertura de nuestro sistema educativo comprende a la mayoría de los mexicanos. Es tiempo de elevar su calidad en beneficio de todos.

Educación básica. El fundamento de una educación de calidad para todos reside en una sólida formación de valores, actitudes, hábitos, conocimientos y destrezas desde la primera infancia, a través de los niveles de preescolar, primaria y secundaria. De ahí que un propósito central del Plan sea convertir en realidad el mandato del Artículo Tercero constitucional de garantizar a todos los niños y jóvenes una educación básica gratuita, laica, democrática, nacionalista y fundada en el conocimiento científico.

La importancia estratégica de la educación básica estriba en que aliende al mayor número de estudiantes del sistema educativo, constituye la plataforma para un mejor aprovechamiento de toda educación posterior y, para muchos mexicanos, representa el término de su instrucción formal.

En consecuencia, este Plan se propone diseñar y aplicar programas y acciones para garantizar el acceso al nivel preescolar, a la primaria y a la secundaria; elevar sustancialmente la eficiencia terminal en toda la educación básica, y reducir las disparidades en la cobertura y calidad de la educación pública. Se reforzarán los programas que contribuyan a eliminar rezagos en aquellas entidades y regiones donde las condiciones sociales y geográficas dificultan el acceso a la educación y propician que los alumnos deserten y repueben con mayor frecuencia. Un objetivo de la mayor importancia será mejorar sustancialmente los servicios de educación indígena, respetando las lenguas, las costumbres y las tradiciones de los pueblos. Adicionalmente, se reforzará la educación especial, a fin de que rinda sus beneficios a la población que requiere de ella.

Este Plan se propone la superación del proceso de enseñanza-aprendizaje mediante el mejoramiento continuo de los contenidos, métodos y materiales educativos; la inclusión de elementos regionales, y el incremento en el trabajo escolar. Se subrayará la adquisición de las capacidades básicas de lectura, expresión oral y escrita y matemáticas, por ser fundamento de todo aprendizaje. Por su importancia como apoyo a la educación, se cuidará con esmero la calidad de los libros de texto gratuitos de la escuela primaria y su distribución oportuna. Asimismo, se impulsará el desarrollo de iniciativas y proyectos originados en la escuela, para fortalecer la capacidad de gestión de la comunidad escolar. La revaloración de las actividades de supervisión y dirección escolar contribuirá a este propósito.

Se reacondicionarán, ampliarán y modernizarán la infraestructura y el equipo de los planteles de educación básica, incluyendo las nuevas tecnologías de comunicación e informática, para un mejor desempeño de la labor docente y un mayor aprovechamiento de los alumnos.

Las actividades de evaluación y seguimiento son indispensables para asegurar la pertinencia y la eficacia de las acciones educativas en un contexto de cambio continuo. La evaluación será objetiva y oportuna para facilitar respuestas ágiles del sistema educativo, y así asegurar que los propósitos y fines de la educación correspondan a las necesidades que plantea el desarrollo del país.

Se integrarán las actividades del sector educativo con otros programas gubernamentales que formen parte de la política social. De esta manera, se ampliará el alcance de programas como los de educación inicial, desayunos escolares y becas. Por su tradicional importancia en la vida de la comunidad, la escuela puede servir como eje para articular los programas sociales de mayor arraigo comunitario.

Se consolidará la federalización de la educación mediante el fortalecimiento de las atribuciones y responsabilidades que corresponden a cada uno de los tres órdenes de gobierno y la promoción de una activa participación de las comunidades en las tareas educativas. Será necesaria, además, la adecuación de los mecanismos de operación y funcionamiento de los consejos de participación social, con el fin de intensificar la práctica de la corresponsabilidad de los padres de familia y de las autoridades locales.

El maestro es protagonista destacado en el quehacer educativo. Por ello, se establecerá un sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional del magisterio, que asegure las condiciones para garantizar la calidad profesional de su trabajo. De particular importancia será la educación normal. Asimismo, se trabajará para mejorar las condiciones de vida del maestro y su familia, y para fortalecer el respeto y el aprecio social a su labor.

Educación para adultos y formación para el trabajo. Una condición esencial para el desarrollo con bienestar y equidad es contar con una población mayoritariamente alfabetizada y con niveles de escolaridad elevados.

La educación básica para adultos y las acciones de alfabetización estarán más estrechamente relacionadas con las necesidades inmediatas de este grupo de población, lo que aumentará su motivación para aprender. La alfabetización duradera y exitosa es la que se liga con la solución a los problemas e intereses cotidianos del adulto y con sus posibilidades de superación.

Este plan propone emprender un esfuerzo amplio, consistente y eficaz de lucha contra el analfabetismo, en especial en los grupos sociales en que constriñe gravemente el acceso a oportunidades productivas y obstruye la superación de las condiciones individuales y familiares. Nuestro propósito es abatir significativamente el analfabetismo para que sus niveles en el año 2000 no sean un freno al desarrollo nacional y no inhiban el progreso de las familias en general y de las comunidades. Se insistirá también en una educación para el desarrollo comunitario y el trabajo productivo. Para ello, se rediseñarán los programas de formación para el trabajo, mediante una estructura flexible que permita seleccionar las opciones educativas idóneas, para una más provechosa incorporación y una mayor movilidad en el mercado de trabajo. Esto facilitará la alternancia de estudio y trabajo y hará de la educación una actividad permanente a lo largo de la vida. Se estimulará la existencia de sistemas de aprendizaje flexibles y modulares, que permitan la adaptación a nuevas tecnologías y su constante actualización.

De manera coordinada con los sectores productivos, se establecerán normas de certificación de competencias laborales, tanto para las habilidades adquiridas empíricamente, como para las obtenidas en el sistema formal. Se promoverá la vinculación sistemática entre la planta productiva y la comunidad educativa. Este Plan propone dar un impulso sin precedentes a la formación para el trabajo, conforme a los lineamientos enunciados en el capítulo de desarrollo económico, con el fin de fomentar la productividad y la expansión de oportunidades de mayores ingresos.

Educación media superior y superior. Hoy más que nunca, el conocimiento es factor determinante del desarrollo, genera oportunidades de empleo, mejores ingresos y mayores beneficios sociales. De ahí que las instituciones de educación media superior y superior, en sus distintas modalidades, constituyan un acervo estratégico para el desarrollo nacional. Con vistas al siglo XXI, México necesita un sistema nacional de educación superior más dinámico, mejor distribuido territorialmente, más equilibrado y diversificado en sus opciones profesionales y técnicas y, sobre todo, de excelente calidad.

La educación media superior y superior requiere de personal académico bien calificado; implica una formación integral que prepare hombres y mujeres responsables, críticos y participativos; exige planes y programas de estudio pertinentes y flexibles, que ofrezcan contenidos relevantes para la vida profesional y técnica. Una educación superior de calidad también significa fortalecer la capacidad de investigación que permita una mejor comprensión de los problemas nacionales, contribuya al progreso del conocimiento y ofrezca opciones útiles y realistas para el avance de México.

El sistema de educación superior ha contribuido notablemente a la transformación de México y al enriquecimiento cultural del país, a la edificación de nuestras instituciones y de la infraestructura material y de servicios. En muchos sentidos, la distancia que media entre el México de hace ocho décadas y el de nuestros días, encuentra su explicación en los frutos de la educación superior. Las condiciones de la sociedad actual demandan un impulso extraordinario a la educación media superior y superior. Para hacer más competitiva internacionalmente nuestra industria y nuestros servicios, requerimos profesionistas y técnicos responsables que tengan una preparación que sea competitiva.

El Gobierno Federal se propone dotar de recursos crecientes a las instituciones de educación media superior y superior en sus distintas modalidades; promover fuentes adicionales de financiamiento; fomentar la expansión de la matrícula bajo los requisitos de aptitud y vocación; estimular la actualización de programas de estudio; impulsar la renovación de métodos de enseñanza y mejorar los servicios de apoyo al aprendizaje.

Asimismo, se alentará la transformación de las estructuras académicas vinculando la docencia, la investigación y la extensión; se aprovecharán las telecomunicaciones para ampliar la cobertura educativa; se estimularán los sistemas de enseñanza abiertos y semi-abiertos y, de manera especial, se fortalecerán los programas dirigidos a la formación de profesores. Además se procurará el mejoramiento de las condiciones de vida de profesores e investigadores.

La calidad del bachillerato es decisiva para alcanzar la excelencia en la formación profesional superior. Por ello, los programas de educación media superior se revisarán para facilitar la promoción de los estudiantes al siguiente nivel. Además, se ampliarán y se dotará de mayor flexibilidad a las opciones para completar el bachillerato, de manera que aumente sustancialmente su eficiencia terminal.

El Poder Ejecutivo Federal refrenda en este Plan su compromiso con las instituciones de educación superior como espacios naturales para el despliegue de las ideas, el avance de la ciencia, la aplicación del conocimiento y la difusión de la cultura. Ello supone el respeto escrupuloso de la autonomía universitaria. Se perfeccionarán los instrumentos de apoyo a la excelencia académica, a la modernización institucional y a la vinculación con los sectores productivos.

Este Plan se propone fortalecer el sistema de educación tecnológica mediante la elevación de la calidad académica, y la pertinencia de las opciones formativas que ofrece. Se avanzará en la flexibilización curricular para asegurar la adquisición de un núcleo básico de conocimientos que facilite el aprendizaje y la actualización posterior. Se estrechará la vinculación de la educación tecnológica con los requerimientos del sector productivo y, en especial, de las economías regionales.

Ciencia y tecnología. El desarrollo científico y tecnológico contribuye de manera importante al mejoramiento cultural y material de la sociedad, al aportar elementos indispensables para alcanzar y sostener niveles de vida aceptables y perspectivas constantes de superación.

En el contexto de la globalización, es imperativo que nuestro país adquiera mayor capacidad para participar en el avance científico mundial y transformar esos conocimientos en aplicaciones útiles, sobre todo en materia de innovación tecnológica. Esto implica que el país posea un sólido aparato de investigación básica y aplicada y, de manera especial, una planta de científicos altamente calificada en todas las disciplinas. Asimismo, es necesario elevar la capacidad del aparato productivo para innovar, adaptar y difundir los avances tecnológicos, con el fin de aumentar su competitividad.

En materia de ciencia, la política del Gobierno Federal se orientará a ampliar la base científica del país; incrementar el número de proyectos de investigación; mejorar la infraestructura científica e impulsar la preparación de científicos jóvenes mediante un vigoroso programa de becas para estudios de posgrado. A la vez, se fortalecerán los programas que ya rinden buenos frutos como el de evaluación de proyectos por miembros de la propia comunidad científica, los apoyos a la modernización de la infraestructura para la investigación, programas de formación de recursos humanos, el Sistema Nacional de Investigadores y el programa de apoyo a la ciencia en México.

Se alentará la concurrencia de fondos públicos y privados en la investigación científica y el desarrollo tecnológico. La asignación de recursos para la investigación atenderá de manera señalada los proyectos originales que destaquen por su calidad y contribuyan a la formación de personal calificado, así como por su vinculación con las demandas del entorno social. Asimismo, se fomentará en el medio académico y de investigación una cultura de la evaluación.

Una tarea que merecerá gran atención será la enseñanza de la ciencia y la tecnología a niños y jóvenes, en todos los niveles educativos. Para ello, se conformarán grupos especializados que diseñarán la mejor forma de cumplir con este objetivo.

En materia de política tecnológica e informática la acción del Gobierno Federal se orientará a impulsar la generación, difusión y aplicación de las innovaciones tecnológicas. Se alentará y facilitará la capacidad de aprendizaje de las empresas, contribuyendo a superar las deficiencias que impiden el flujo adecuado de conocimientos, información y recursos en los mercados del saber tecnológico. Se apoyarán los proyectos innovadores que aumenten la competitividad de la economía.

En el campo de la informática, se impulsará la formación de especialistas en todos los niveles; se realizarán las acciones necesarias para lograr su aprovechamiento en todos los sectores, lo que redundará en mejoras en la productividad y en la competitividad. Se promoverán mecanismos para asegurar la coordinación, promoción, seguimiento y evaluación de las actividades relativas a las tecnologías de la información en el ámbito nacional.

Con objeto de inducir una mayor articulación de los centros de investigación con las necesidades nacionales, se estimulará la orientación de la ciencia y la tecnología hacia la satisfacción de las demandas sociales. Asimismo, se impulsará una mayor interrelación de los centros de investigación científica y tecnológica con el sector productivo y de servicios, especialmente con la pequeña y mediana industria. Se promoverá el intercambio científico y tecnológico con el exterior para incorporar el país a las tendencias de la ciencia y la tecnología en el mundo.

Se impulsará la descentralización de las actividades científicas y tecnológicas, mediante el apoyo creciente a proyectos e instituciones en el interior de la república, incluyendo la creación de nuevos centros de investigación y difusión tecnológica y científica. Con ese fin, se impulsará la consolidación de los sistemas regionales de investigación y se reforzarán los centros del Sistema SEP-COHACYT, estimulando su desempeño bajo criterios de libertad y de excelencia académica.

Cultura. Corresponderá a la política cultural un importante papel en el desarrollo del país. Su función será preservar y subrayar el carácter de la cultura como elemento sustancial en la defensa de la soberanía, en la promoción de un auténtico federalismo, en el desarrollo de la vida democrática, en el fortalecimiento de la identidad y la unidad del pueblo mexicano, en el respeto a la diversidad de sus comunidades y en el logro de niveles más altos de vida y bienestar. Las tareas culturales se realizarán bajo el postulado de respeto a la libertad de creación y de expresión de las comunidades intelectuales y artísticas del país.

En los próximos años se procurará un mejor aprovechamiento del potencial educativo y de difusión cultural de los medios de comunicación. Se promoverá su participación comprometida para fomentar actitudes que afirmen nuestros valores fundamentales.

A partir de la actualización del marco jurídico de las instituciones culturales, se fortalecerá la vinculación del área cultural con el sistema educativo nacional; se fomentará la producción y distribución eficiente de bienes culturales en el territorio nacional y se ampliará la participación social en el financiamiento, la planeación y ejecución de proyectos de preservación, promoción y difusión de la cultura.

Preservar el patrimonio cultural requiere de la participación organizada de toda la sociedad. El Gobierno creará y alentará los espacios y modalidades de colaboración de individuos y grupos en el cuidado, el estudio y la difusión de nuestro legado cultural. En estas tareas deberá generarse la más amplia participación federal, estatal y municipal.

El Gobierno Federal incrementará acciones para difundir el patrimonio cultural en el país y en el ámbito internacional, con el propósito de hacer más vigorosa la presencia de México en el exterior.

Se estimularán las diversas expresiones del arte y la cultura, mediante la consolidación de los mecanismos existentes, como el Sistema Nacional de Creadores de Arte, y se alentará la participación de la comunidad artística en la asignación de los recursos. Se fomentará la concurrencia del sector privado, al tiempo que se impulsará la profesionalización de la actividad artística y la multiplicación de fuentes de trabajo.

Al reconocer el gran legado que representan las manifestaciones de las culturas y tradiciones populares, el Gobierno apoyará las iniciativas para la conservación y desarrollo de esta riqueza, de particular importancia para el país.

Se reforzarán lo mismo la enseñanza artística que los contenidos culturales como parte de los planes de estudio en los diversos niveles de educación, y se impulsará el desarrollo de las escuelas de arte, procurando una provechosa integración entre las diversas disciplinas. Se promoverá el pleno aprovechamiento de la infraestructura existente para el disfrute de los bienes culturales y para la promoción artística.

Se dará un decidido impulso a la lectura, mediante un programa de apoyo al libro de la más amplia cobertura, que incluirá la consolidación de la red bibliotecaria y la elevación de la calidad de sus servicios, así como el apoyo a la industria editorial privada y el necesario mejoramiento de los sistemas de distribución en todo el territorio nacional.

Con el objeto de dar un mejor uso a los recursos destinados al fomento cultural, el Gobierno Federal dará su apoyo a las iniciativas estatales, municipales y regionales, con el fin de propiciar una efectiva descentralización de bienes y servicios culturales.

Educación física y deporte. La educación física y la práctica del deporte estimulan la formación individual, la salud y el bienestar social de la población. Por ello, se alentará su desarrollo, la ampliación de su cobertura, las nuevas alternativas para la educación física y la búsqueda de la excelencia. Con tales propósitos se diversificarán las opciones de desarrollo físico, deportivas y recreativas, promoviéndolas desde los centros escolares y puntos de reunión comunitaria, para propiciar una amplia participación social, así como para estimular el deporte de alto rendimiento, que es en sí mismo ejemplo motivador para los jóvenes mexicanos.

Con el concurso de los gobiernos estatales y municipales, así como la participación activa de las comunidades, se promoverán la construcción y el reacondicionamiento de espacios para la realización de actividades populares, recreativas, de acondicionamiento físico y deportivas.

El Gobierno fortalecerá la práctica del deporte en las escuelas como parte de la educación integral en todos los niveles educativos, y se promoverán actividades deportivas extraescolares que canalicen el uso del tiempo libre de los niños y jóvenes de todo el país.

La educación es la gran tarea en que debemos comprometernos todos. Las actitudes en que se fundan la convivencia democrática y los valores de responsabilidad, solidaridad, justicia, libertad, la búsqueda de la verdad, el respeto a la dignidad de las personas, el aprecio por la naturaleza y el cuidado del medio ambiente, son todos frutos de una buena educación.

El gran elemento transformador de México ha sido la educación. La superación de nuestras carencias y el avance a un futuro de mayor justicia y bienestar dependerán fundamentalmente de la intensidad, constancia y calidad del esfuerzo educativo que realicemos en los próximos años.

Salud

El desarrollo pleno de las capacidades para el trabajo, la educación y la cultura sólo es posible cuando existen condiciones de salud adecuadas. La reforma del sistema nacional de salud adquiere entonces un doble compromiso: mejorar la calidad de los servicios mediante la reestructuración de las instituciones, y ampliar la cobertura de los servicios, fortaleciendo su coordinación e impulsando su federalización. Un aspecto central del nuevo sistema de salud radicará en estimular la vocación de servicio de quienes tienen a su cuidado la salud de millones de mexicanos. Nuestro país ha recorrido en las últimas décadas un arduo camino para proteger y mejorar la salud de la población. El esfuerzo realizado ha dado resultados positivos en diversas áreas.

No obstante, los avances innegables en la salud de los mexicanos no han sido uniformes. Alrededor de diez millones de personas carecen de acceso regular a servicios de salud y subsisten grupos de población al margen de las condiciones mínimas de salubridad e higiene. Prevalen importantes desigualdades regionales que se manifiestan en altas tasas de enfermedades infecto-contagiosas y padecimientos vinculados a la desnutrición y a la reproducción, sobre todo en regiones rurales dispersas y zonas urbanas marginadas.

El sedentarismo, la dieta inadecuada, el tabaquismo, el consumo excesivo de alcohol, la falta de prevención efectiva de accidentes viales y laborales y las prácticas sexuales poco seguras, constituyen nuevos factores de riesgo.

Coexisten en nuestro país enfermedades propias de la pobreza como el cólera, las infecciones respiratorias agudas en los niños, la desnutrición y las muertes maternas y perinatales que afectan sobre todo a los grupos de menores ingresos, con nuevos problemas de salud, relacionados con los cambios en los estilos de vida que se traducen en una mayor frecuencia relativa de enfermedades cardiovasculares, crónico-degenerativas, tumores malignos, padecimientos mentales, adicciones y lesiones.

A esta compleja situación epidemiológica, se añade que el perfil demográfico del país está sufriendo una transformación radical, debido a la reducción en las tasas de mortalidad infantil, los programas de planificación familiar y el buen éxito creciente de los programas preventivos de salud. De esta forma, se presenta un crecimiento relativo de los grupos de edad avanzada que, paradójicamente, se vincula con problemas de salud más costosos, de larga evolución y difícil prevención.

Si bien el Sistema Nacional de Salud ha alcanzado logros indiscutibles, es poco probable que, bajo su forma actual de operación y organización pueda superar los rezagos acumulados, hacer frente a los nuevos retos y atender al legítimo reclamo de los usuarios de que los servicios operen con mayor calidad y eficiencia.

Desde el punto de vista del acceso formal a la atención médica en las instituciones públicas existen dos grandes grupos de usuarios: los afiliados a la seguridad social, que son unos 45 millones, y los no asegurados, que representan alrededor de 35 millones. Los primeros incluyen sobre todo a la población trabajadora del sector formal. El grupo de no asegurados incluye a quienes no participan en el sector formal de la economía, principalmente en el medio rural, y a las clases medias autoempleadas que no están protegidas ni han adquirido un seguro médico privado. En su mayoría, este grupo hace uso de los servicios públicos que ofrecen la Secretaría de Salud, el Programa IMSS-Solidaridad y los servicios estatales y municipales. Hay un tercer grupo que, tenga o no acceso a la seguridad social, tradicionalmente utiliza los servicios de la medicina privada.

Las instituciones de nuestro sistema de salud están segmentadas, y operan de manera centralizada, sin líneas bien definidas para una coordinación eficaz entre ellas. Cada una realiza por separado acciones normativas, financieras y de provisión de servicios sin que exista un marco que garantice la congruencia de las acciones y evite la duplicidad. Esta operación segmentada y centralizada de los servicios públicos de salud reduce las posibilidades de dar respuesta ágil y efectiva a los problemas y necesidades locales, diluye la asignación de responsabilidades y resulta cada vez más costosa e inoperante.

La necesidad de renovación de nuestro sistema de salud no es un caso aislado. Las iniciativas de reforma a los sistemas de salud han adquirido una importancia creciente en países con los más diversos niveles de desarrollo económico. Es urgente reformar nuestro sistema de salud con el propósito de mejorar el nivel de salud de la población, distribuir equitativamente los beneficios y la carga de los servicios, satisfacer a los usuarios y a los prestadores de servicios, y evitar dispendios.

Hacia una nueva organización del Sistema Nacional de Salud. En este Gobierno se trabajará para alcanzar un sistema que incorpore a más población, que garantice un paquete básico de servicios de salud para todos los mexicanos, para reforzar el principio de equidad con los que menos tienen. Este nuevo sistema considerará los desequilibrios regionales para poner fin al rezago que afecta a amplios grupos de la población.

Para superar las actuales limitaciones, se deberá reorganizar el gasto en salud y establecer los criterios generales para hacer más eficientes los servicios de salud de las instituciones, en el marco legal que corresponde a cada una de ellas. Se reforzarán los recursos destinados al fomento de una vida saludable, a los programas de medicina preventiva y a garantizar el abasto de los medicamentos e insumos esenciales, así como de los recursos humanos necesarios para la adecuada prestación de los servicios. Los programas de vacunación, nutrición y salud reproductiva constituirán el eje del paquete de servicios básicos, al cual se agregarán acciones específicas según sean las necesidades sanitarias regionales y locales.

El nuevo sistema formulará esquemas de financiamiento que sean coherentes con la capacidad de selección del usuario y la responsabilidad administrativa del gobierno, procurando que todos los trabajadores gocen de los beneficios de la seguridad social. Los servicios de atención a la población no asegurada operarán en forma descentralizada, buscando una mayor racionalidad económica, una administración más eficiente y la formación de un mercado más amplio de servicios médicos.

Para asegurar la utilidad del esfuerzo colectivo en materia de salud, debemos garantizar un nivel óptimo de preparación de quienes prestan estos servicios; alentar la vocación médica y la de enfermera; fortalecer las instituciones de enseñanza para mejorar la calidad de los estudios de esas especialidades y aumentar

también la posibilidad de que los especialistas mejoren sus condiciones de vida y de trabajo. El desarrollo de los recursos humanos se articulará con la innovación tecnológica y la investigación científica.

Descentralización de los servicios de atención a la población no asegurada. Si bien la seguridad social irá protegiendo a un sector cada vez mayor de la población, particularmente en el medio urbano, es previsible que los servicios de atención a la población no asegurada subsistan por un largo periodo, sobre todo en el medio rural, donde deben ampliar su cobertura.

Será necesario mejorar los servicios y solucionar los problemas existentes en las catorce entidades donde se ha efectuado el proceso de descentralización. En una primera fase de la descentralización, terminarán de delegarse a todos los estados y al Distrito Federal las facultades, decisiones, responsabilidades y el control sobre la asignación y el uso de los recursos que permitan a las autoridades locales un funcionamiento descentralizado real. De tal forma, serán transferidos a los gobiernos estatales los servicios de la Secretaría de Salud y el IMSS-Solidaridad junto con los recursos y apoyos técnicos, operativos y organizativos necesarios para su operación. Para mantener la efectividad y la cobertura territorial de la política nacional de salud, los servicios estatales se agruparán en el Consejo Nacional de Salud, cuyo acuerdo de creación fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de enero del presente año.

En la integración de los sistemas estatales y municipales de salud podrá estimularse la participación activa de la población. Para acercar los servicios públicos de salud a cada comunidad es necesaria su descentralización total. La participación municipal será también fundamental. El programa Municipio Saludable alentará la participación de los ayuntamientos en acciones tales como: instalación de agua potable, construcción de letrinas, alcantarillado, recolección de basura, control de la fauna nociva y manejo adecuado de desechos residuales. De esta forma, la descentralización de los servicios de salud será una expresión concreta del federalismo.

Seguridad Social

El sistema de seguridad social constituye un valioso instrumento para dar acceso a la población a niveles superiores de bienestar, al asegurar a los trabajadores un conjunto de prestaciones que complementan sus ingresos salariales y que permiten un desarrollo pleno del individuo y la familia, tales como una atención sistemática de la salud, el acceso a servicios médicos especializados, la protección contra riesgos laborales y no laborales, un sistema de pensiones para el retiro, y el funcionamiento de guarderías en apoyo de las madres trabajadoras.

En el periodo que abarca el presente Plan Nacional de Desarrollo, en armonía con la estrategia de desarrollo económico de este Plan, se promoverá la incorporación de la fuerza de trabajo que ahora no goza de las prestaciones de seguridad social al mercado laboral formal, de modo que tenga derecho a estos beneficios.

Asimismo, se analizarán y modificarán los actuales sistemas de financiamiento de la seguridad social con el propósito de asegurar su viabilidad en el mediano plazo y, al mismo tiempo, eliminar las distorsiones que limitan la contratación de la mano de obra. La fortaleza financiera de las instituciones de seguridad social constituye la mejor garantía de que éstas podrán hacer frente al pago de las pensiones cuando los trabajadores alcancen la edad de retiro. Las acciones aquí propuestas tendrán un mayor efecto en las pequeñas y medianas empresas, que son la fuente más importante de empleo en nuestro país.

Vivienda

Actualmente, el parque habitacional del país está compuesto por 17.8 millones de viviendas. Alrededor de 4.6 millones presentan condiciones de hacinamiento y de precariedad. Atender el rezago implica la construcción de nuevas viviendas y el mejoramiento del parque habitacional.

La generación de oferta de vivienda se enfrenta a diversos problemas, entre los que destacan: una regulación excesiva que se refleja en un complejo sistema de trámites; multiplicidad en la gravación fiscal; escasez de suelo con vocación habitacional, sobre todo en ciudades medias y en las grandes urbes; acceso limitado a fuentes de financiamiento; reducida innovación tecnológica que permita el uso de materiales regionales, ecotécnicos y prefabricados; deficiencia en los sistemas de comercialización de materiales e insumos.

Por otro lado, entre los problemas que afronta la demanda destacan los altos precios de las viviendas; la atención crediticia insuficiente; falta de información de la oferta disponible que sustente un mercado integrado, y los elevados costos que implica el proceso de titulación de la vivienda.

La política de desarrollo social que impulsará el Gobierno de la República en materia de vivienda tendrá como objetivos: orientar el papel del Estado hacia la promoción y coordinación de los esfuerzos de los sectores público, social y privado, para apoyar las actividades de producción, financiamiento, comercialización y titulación de la vivienda; y promover las condiciones para que las familias, en especial las que tienen mayores carencias, tanto en las zonas rurales como en las urbanas, disfruten de una vivienda digna, con espacios y servicios adecuados, calidad en su construcción y seguridad jurídica en su tenencia.

Para el logro de estos propósitos se llevarán a cabo acciones conjuntas entre gobierno y sociedad, donde los sectores privado y social tendrán un papel determinante en la ampliación de la oferta de vivienda en todo el país. En ese sentido, la estrategia que se seguirá considera las siguientes líneas de acción:

Fortalecimiento institucional de los organismos promotores de la vivienda. Financiar a los adquirentes de vivienda es un estímulo adecuado para fomentar una oferta de vivienda acorde con las necesidades y preferencias de la población. Por ello se fortalecerán los organismos promotores de vivienda, manteniendo su vocación social. Asimismo, se estrechará la coordinación entre los tres niveles de gobierno, con el fin de organizar en forma más eficiente la política habitacional y lograr mayor eficacia en el programa sectorial.

Desregulación y desgravación. Se avanzará en la simplificación administrativa, y se promoverá ante los gobiernos locales la revisión de las disposiciones en materia de uso del suelo, de los reglamentos de construcción y de los procedimientos que obstaculizan el incremento de la oferta y el mejoramiento del inventario del parque habitacional, además de que encarecen la vivienda.

En ese sentido, se promoverá ante los gobiernos estatales la ampliación y agilización de los servicios de titulación y de registro público de la propiedad; se alentará la desgravación de las operaciones de compra-venta; y se impulsarán esquemas de comercialización de materiales e insumos para la autoconstrucción que abaraten los costos.

Suelo para vivienda. Se emprenderán medidas tendientes a garantizar el incremento del suelo apto para vivienda y se abatirá la especulación mediante la utilización de predios baldíos urbanos y la incorporación de tierras ejidales y comunales consideradas en los planes de desarrollo urbano. En dichas acciones se garantizarán los derechos de los ejidatarios y comuneros y se facilitará su participación en los esquemas de desarrollo inmobiliario.

Mejoramiento y ampliación de los servicios del financiamiento a la vivienda. Se intensificarán los trabajos tendientes a desarrollar un mercado secundario de hipotecas, con el objeto de aumentar el financiamiento a la vivienda, especialmente la de interés social. La revisión del marco institucional del mercado financiero será un elemento central para abaratar el crédito. Por otra parte, se ampliará la participación de otros intermediarios financieros y se aprovechará la infraestructura de instituciones existentes, para promover esquemas de arrendamiento con opción a compra y de ahorro previo destinado a la adquisición de vivienda.

Autoconstrucción y mejoramiento de vivienda rural y urbana. Con la finalidad de ampliar la cobertura de atención a los programas de vivienda se fomentará el proceso de autogestión y se impulsarán los programas de autoconstrucción y mejoramiento de vivienda rural. Con los sectores privado y social, se concertarán acciones y mecanismos eficientes de comercialización de materiales para la construcción y de vivienda de interés social.

Fomento tecnológico. Se promoverá la innovación de las técnicas y materiales utilizados en la producción de vivienda, introduciendo tecnologías y procedimientos que ofrezcan mejores resultados en calidad y precio para la edificación, con el empleo de materiales e insumos locales.

El aumento de la oferta de vivienda, así como la construcción de alta calidad y bajos costos implican la incorporación de nuevas tecnologías. Por ello, se alentará la investigación de nuevos métodos de construcción y el uso de materiales adecuados.

4.5.2 Armonizar el crecimiento y la distribución territorial de la población

La población es el sujeto primordial y el agente fundamental del desarrollo. El progreso de las sociedades se basa en el mejor y más cabal aprovechamiento de las capacidades humanas; en su aplicación creativa para obtener, mediante el trabajo y la transformación productiva, los satisfactores que enriquecen el bienestar y la calidad de vida. Así pues, el desarrollo se finca en los atributos de la población y gracias a él se obtienen los beneficios que la enriquecen.

La población evoluciona y cambia moldeada por los atributos socioeconómicos que la caracterizan y por las múltiples interrelaciones que vinculan a los fenómenos demográficos con el desarrollo.

Población, familia y mujer.

En materia de población, el objetivo fundamental del Plan Nacional de Desarrollo es que los mexicanos participen justa y equitativamente en los beneficios del desarrollo económico y social, a través de la regulación de los fenómenos que afectan la estructura, la dinámica y la distribución territorial de la población. La política de población es uno de los vehículos de integración —en la familia y en los individuos, así como en las comunidades y regiones— de un gran número de acciones de orden social, económico y cultural. Por ello, forma parte inherente de los planes y estrategias del desarrollo.

Mucho es lo alcanzado en materia de población, pero persisten grandes desafíos. Los problemas poblacionales se tornan cada vez más complejos, de mayor escala, y su solución reclama un mayor involucramiento del gobierno y de la sociedad. Gran parte de las iniciativas que en el pasado promovieron el cambio demográfico resultan hoy insuficientes. La política de población reclama un enfoque integral y claramente inserto en las prioridades del desarrollo social, que propicie un cambio de mentalidad.

intensifique el espíritu de previsión y planeación en las familias, así como el afán de igualdad entre sus miembros, especialmente en cuestiones de género; que fomente también una alta valoración parental de los hijos y que extienda y arraigue una cultura demográfica sobre las repercusiones de la población en el medio ambiente y la sustentabilidad del desarrollo.

A la luz de estas consideraciones y de la actual situación sociodemográfica de México, el Plan propone las siguientes cinco estrategias de acción en materia de población.

Incidir en la circularidad entre pobreza y rezago demográfico. La pobreza ha sido un problema persistente en el país, y constituye uno de los principales obstáculos para fincar el desarrollo sobre bases firmes, y hacer efectivo el principio de equidad que perseguimos. Los grupos sociales y las regiones de mayor atraso son también los más rezagados desde un punto de vista demográfico, lo cual tiende a perpetuar un esquema de desarrollo dualista y desigual.

La marginación, además de significar una deuda apremiante, tiende a conformar un círculo demográfico perverso que hace aún más difícil encararla. Entre los pobres, los niños reciben pocos alicientes y recursos para su superación; cuando adultos, su escasa educación y capacitación los orilla a realizar tareas de baja productividad y escaso rendimiento. En estas condiciones, opera paralelamente la preferencia por una familia numerosa: la fuerza de trabajo adicional y la aportación que para el hogar significan los hijos es sumamente importante en tales circunstancias.

Esta condición se ve exacerbada en el caso de los grupos indígenas, cuya demografía está estrechamente ligada a la pobreza y la marginación. La población indígena por lo general presenta un patrón de dispersión y aislamiento, altas tasas de fecundidad y un perfil epidemiológico con alta desnutrición, y morbilidad y mortalidad por enfermedades infecciosas y parasitarias.

Romper el círculo demográfico de la pobreza significa un desafío de primer orden. Son múltiples las acciones que se requieren para lograrlo. Un factor crítico es reconocer el reforzamiento mutuo que existe entre las acciones encaminadas a combatir la pobreza y las orientadas a reducir el crecimiento demográfico. Asegurar nutrición adecuada y servicios de salud a madres y niños, fomentar la asistencia escolar y las aspiraciones de logro educativo, propiciar oportunidades de empleo productivo, e impulsar la condición de la mujer, son acciones estratégicas para combatir la pobreza y a la vez para favorecer el cambio demográfico.

Para romper el círculo vicioso entre rezago demográfico y pobreza se considera impulsar programas que complementen directamente el ingreso de las familias más pobres, sobre todo bajo la forma de becas — preferiblemente destinadas a mujeres—, para que participen en programas estratégicos de educación y capacitación que propicien el cambio demográfico. Asimismo, se requiere extender la cobertura y el acceso efectivo de la población rural e indígena a los servicios de planificación familiar, garantizando la adecuación de éstos a las condiciones de cultura y organización social de las comunidades. Hace falta también estimular la participación de las comunidades indígenas en el diseño, operación y evaluación de los programas en materia de población dirigidos a ellas, de modo que sus necesidades más urgentes sean atendidas.

Impulsar la reducción del crecimiento demográfico. El progreso y el bienestar no pueden fincarse sobre bases sólidas si el crecimiento de la población constantemente erosiona la acumulación de los beneficios del desarrollo. Por esto, los mexicanos nos hemos propuesto desde hace más de veinte años una política de población que, en el marco de los derechos y libertades individuales que señala el Artículo Cuarto de nuestra Carta Magna, propicia la reducción del crecimiento demográfico, buscando mejorar las condiciones de vida de la población y asentar las bases para un desarrollo perdurable.

A pesar de los logros en esta materia, persisten grandes desafíos. Tras una notable disminución de la fecundidad a partir de 1970, comenzó a notarse, a mediados de la década de los ochenta, una sensible desaceleración de este descenso. Aunque en el medio urbano y metropolitano la fecundidad admite cada vez menos margen de reducción, en el medio rural y marginal urbano sigue siendo relativamente alta. Por ejemplo, atendiendo al uso de métodos anticonceptivos —que es el factor más directamente asociado con la fecundidad—, mientras en el medio urbano 70 por ciento de las parejas usan algún método, en el medio rural la protección anticonceptiva alcanza sólo a 44 por ciento de las parejas.

Las metas de la política de población persiguen una importante intensificación de la planificación familiar en el medio rural y marginal urbano. Esta estrategia refleja la necesidad de dar a la política de población una orientación nueva, dirigida particularmente a las regiones y sectores marginados y pobres. Paralelamente, debe tener como eje central un claro contenido social y educativo, que propicie un cambio de valores y actitudes, alentando las preferencias por una familia poco numerosa y fomentando una amplia cultura demográfica. Para este cambio es necesario actuar simultáneamente en varios frentes. La experiencia demuestra la importancia de las acciones en materia de educación sexual e información a la población, así como las acciones dirigidas a fortalecer el desarrollo integral de la familia y las orientadas a ampliar las oportunidades de educación y participación de las mujeres en la actividad económica.

Por otro lado, persiste una considerable demanda no satisfecha de métodos anticonceptivos. Ello refleja deficiencias en la cobertura y calidad de los servicios de planificación familiar. Es imperativo extender la educación sexual y el conocimiento de las ventajas que aporta la planificación familiar, al tiempo que se mejora la cobertura y la calidad de estos servicios, principalmente en el medio rural y marginal urbano. Se requiere también ampliar la gama de los métodos anticonceptivos que se ofrecen, para adecuarlos a las necesidades específicas de los diferentes grupos sociodemográficos. Cuando los servicios de planificación familiar son de calidad, su provisión propicia y satisface la demanda de anticonceptivos.

Para seguir reduciendo el crecimiento demográfico es fundamental impulsar la educación sexual y la comunicación masiva dirigida a destacar las ventajas de una familia poco numerosa. Asimismo, ampliar las oportunidades de educación y participación económica, especialmente de las mujeres. También se debe actuar tempranamente, mediante programas de educación e información sobre planificación familiar, en las fases de inicio de la vida reproductiva de las parejas, promoviendo la postergación del matrimonio y del primer hijo. Es necesario, además, ampliar la cobertura de los servicios de planificación familiar y mejorar su calidad.

Fortalecer la familia y mejorar la condición de la mujer. La familia es la institución básica de la sociedad. En ella tienen lugar una serie de procesos cruciales para la reproducción social y es un medio privilegiado para el crecimiento y desarrollo de sus miembros. La política de población ve en la familia un ámbito natural para la planeación demográfica, reconociendo su papel como la instancia privada por excelencia para la toma de decisiones encaminadas al bienestar y al progreso de los individuos.

Una enorme heterogeneidad caracteriza a las familias mexicanas. En 1990, 60 por ciento de los hogares tenía ingresos por debajo de dos salarios mínimos. Sin embargo, puesto que las familias más pobres se componen también de más miembros, el ingreso per cápita de esas familias significó el 86 por ciento del salario mínimo general. Para sortear la crisis económica de los años 80, los hogares respondieron con una creciente incorporación de las mujeres al mercado de trabajo, lo que en muchos casos significó para ellas una doble carga, la laboral y la doméstica.

En la mayoría de los hogares son principalmente las mujeres quienes se ocupan de las actividades que más críticamente influyen en el bienestar de sus miembros familiares. La eficiencia de las mujeres en el uso de los recursos a su alcance tiene suma importancia para las condiciones de vida y las oportunidades de todos en el hogar, sobre todo los niños. Es pues fundamental promover decididamente la condición de la mujer. En ello se reconoce una orientación fundamental y estratégica de la política de población, así como su sentido integral.

La educación de las mujeres sobresale como un factor estratégico: fomenta su afán de logro y de superación personal, y aumenta su productividad. La inversión en educación y capacitación de la mujer repercute no sólo en su propio provecho, sino también en el de su familia, pues contribuye a romper el círculo de la transmisión intergeneracional de la pobreza, aumentando las posibilidades de que los hijos reciban un mejor cuidado, educación, salud y bienestar. La educación de las mujeres es el factor más estrechamente relacionado con una mortalidad infantil baja y con una fecundidad reducida.

El aporte estratégico de la mujer en el desarrollo destaca en ámbitos tan diversos como la protección del medio ambiente, el uso efectivo de la energía, el acondicionamiento de la vivienda, la inversión juiciosa de los recursos domésticos, el hábito de la previsión y el ahorro, y la transmisión de ideales y valores.

Para fortalecer a la familia y mejorar la condición de la mujer será necesario canalizar programas sociales integrales, dirigidos al conjunto de los miembros del hogar, para obtener el mayor beneficio posible de los recursos disponibles. Asimismo se requiere incorporar en la legislación en materia civil conceptos que abarquen suficientemente la diversidad de arreglos familiares que existen, así como la igualdad de derecho entre hombres y mujeres en tanto jefes de hogar. Se requiere, además, estimular la participación de las mujeres en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas. También hay que poner en práctica medidas específicas para contrarrestar el escaso valor que se asigna al trabajo femenino en todos los ámbitos de la vida social; para combatir las ideas y prácticas que confinan a las mujeres a las labores de reproducción, al trabajo doméstico y a las actividades de baja productividad; y para contribuir a reforzar otras dimensiones distintas a la maternidad en la construcción de la identidad femenina.

Es propósito del Plan Nacional de Desarrollo promover un conjunto de programas y acciones para garantizar a la mujer igualdad de oportunidades de educación, capacitación y empleo; plena equidad en el ejercicio de sus derechos sociales, jurídicos, civiles, políticos y reproductivos; respaldo efectivo a su papel fundamental en la integración familiar, así como en la formación y la socialización de sus hijos.

Para corregir las desigualdades en las oportunidades educativas y de empleo entre hombres y mujeres, es indispensable poner en práctica programas especiales de alfabetización orientados a las mujeres, ampliar programas para prevenir la deserción escolar en todos los niveles educativos, así como reforzar los programas de capacitación y de previsión social para el trabajo. En ello, se tendrá cuidado en atender las características particulares de su ubicación geográfica y su condición social. Para impedir la reproducción de la pobreza y hacer frente a la desfavorable situación en que viven sectores importantes de la población femenina, resulta prioritario impulsar acciones de combate a la pobreza con criterios de género, de acuerdo a sus condiciones sociales particulares. En especial se establecerán las condiciones para que las instituciones de seguridad social den trato igual a las mujeres y se enfatizarán los programas de capacitación que permitan a las mujeres acceder a trabajos más productivos y mejor remunerados.

La violencia contra las mujeres conculca sus derechos y obstaculiza el ejercicio pleno de su ciudadanía. Se promoverán reformas al Código Penal que tipifiquen y penalicen, con mucho mayor rigor, este tipo de delitos. Del mismo modo, se promoverá una reforma legislativa para hacer plenamente efectivas las previsiones igualitarias del Artículo Cuatro Constitucional. Es de gran importancia impulsar reformas al Código Civil para que, cuando así ocurra, se reconozca cabalmente a la mujer como jefe de familia y se adecuen las leyes para igualar los derechos de las mujeres que encabezan familias, respecto de los varones.

La formulación, coordinación y cumplimiento de las políticas que promueven la participación de la mujer en el desarrollo, deberán recibir un fuerte impulso a través del Programa Nacional de la Mujer. Este deberá normar y coordinar las políticas al respecto, propiciando una más eficiente articulación e integración de los programas y acciones gubernamentales, e involucrando a las diversas organizaciones sociales, en especial a las dedicadas a la atención de la mujer.

Distribución de la población, migración y desarrollo sustentable. México ha experimentado un muy rápido proceso de urbanización, en gran medida propulsado por el auge del desarrollo industrial y la desaceleración relativa del crecimiento de las actividades agropecuarias. El factor que más ha contribuido a conformar la actual distribución espacial de la población ha sido la migración interna, cuya intensidad ha aumentado en las últimas décadas.

Ante esta tendencia, es de especial importancia continuar apoyando acciones que favorezcan un más equilibrado desarrollo regional. Para ello habrá que hacer compatibles la política de población con los programas integrales de desarrollo rural; fortalecer las ciudades pequeñas e intermedias, y modernizar las estructuras administrativas locales.

Es imperativo impulsar una política de población basada en prioridades reordenadoras de los poblamientos e inspirada en principios preservacionistas y de desarrollo sustentable. Para hacer posible el cumplimiento de los objetivos de la política de población en materia de distribución espacial, migración y desarrollo sustentable, las acciones de política procurarán fomentar la reorientación de los flujos migratorios que se dirigen a las principales zonas metropolitanas. Con ese propósito estimularán la consolidación de ciudades intermedias y pequeñas como destinos alternos; reforzarán la integración de ciudades pequeñas con sus áreas rurales de influencia; favorecerán la articulación de cadenas productivas locales y regionales que privilegien la generación de empleo y posibiliten mayor integración y participación de los agentes y sectores económicos. Asimismo se procurará propiciar, mediante la dotación de instalaciones públicas, el crecimiento de centros rurales de población que ofrezcan una alternativa atractiva para reagrupar a las poblaciones más dispersas y hacer viable la provisión de servicios básicos.

Descentralización de la política de población y nuevo federalismo. De cardinal importancia para la eficacia de las acciones en materia de población es su descentralización. La diversidad económica, social y cultural del país, así como la heterogeneidad demográfica regional, imponen la necesidad de adecuar estrategias, programas y acciones a las condiciones, necesidades y demandas de la población de cada una de las entidades federativas y municipios del país. Ante ello, es imprescindible propiciar la participación de los gobiernos y autoridades locales, así como de la sociedad en su conjunto, en el diseño, ejecución y evaluación de los programas de población, en un marco de respeto a la autonomía de los estados y municipios.

La descentralización representa, además, un paso importante en la construcción de un nuevo federalismo, pues favorece una mayor efectividad de las acciones para encarar los rezagos demográficos regionales en cooperación entre la federación, los estados y los municipios, junto con una mayor participación ciudadana. Hoy más que nunca, es visible la presencia de un creciente número de actores en la sociedad civil, cuyos intereses de alcance local, regional y nacional deben ser tomados en cuenta en la puesta en marcha y en la evaluación de las acciones en materia de población.

La descentralización de la política de población debe impulsar la integración de los criterios demográficos en los planes y programas de desarrollo económico y social de los estados y municipios, sensibilizando a las autoridades de esos órdenes de gobierno acerca de la importancia de considerar las relaciones entre población y desarrollo en las tareas de planeación. Debe asimismo fomentar la participación de los consejos estatales y municipales de población en los comités para la planeación del desarrollo estatal y municipal, y en otras instancias de concertación con los sectores privado y social.

4.5.3 Promover el desarrollo equilibrado de las regiones

En la promoción del desarrollo equilibrado entre las regiones, las ciudades y el campo se encuentra una de las vertientes donde el nuevo federalismo encontrará su cabal expresión económica y social, ya que parte de las contradicciones vinculadas a los fenómenos demográficos, los desequilibrios económicos y la concentración urbana tiene que ver con la forma en que están distribuidas las funciones de gobierno para planear y operar los servicios básicos, fomentar la economía y ordenar el crecimiento.

De ahí que en el marco de un federalismo renovado, será fundamental armonizar las responsabilidades concurrentes de los tres órdenes de gobierno y fortalecer las funciones jurisdiccionales de los estados.

El objetivo último reside en el establecimiento de las bases productivas para un desarrollo social sostenido, justo y homogéneo en todo el territorio nacional. Por ello, el diseño y la ejecución de las políticas de desarrollo regional y urbano y de Reforma Agraria se orientarán a reducir las desigualdades entre las ciudades y el campo, a aumentar los niveles de competitividad, a generar más empleos, atenuar las presiones demográficas y mejorar las condiciones de vida de la población.

Desarrollo regional

El desarrollo social ha sido heterogéneo en las diversas regiones del país. Los indicadores del bienestar, particularmente de educación y salud, infraestructura y grado de industrialización, muestran desequilibrios profundos.

La cuestión regional tiene dos dimensiones: la primera son las marcadas desigualdades en las macrorregiones del norte, centro, sur, las costas del Golfo y las del Pacífico; la segunda, corresponde a las microrregiones que en cada entidad federativa muestran condiciones de desventaja económica y social. La estrategia de desarrollo regional debe hacer frente a ambos retos.

Acorde con la estrategia de crecimiento económico y de mejoramiento y ampliación de la infraestructura física para el desarrollo, el Gobierno Federal impulsará acciones específicas para cada región, apoyando las iniciativas de los gobiernos de los estados que hagan posible la concurrencia de varias entidades y la federación en programas que tengan importancia estratégica para la nación y que, a la vez, sean de interés prioritario para los gobiernos locales.

En términos generales, la región norte y las zonas metropolitanas del Valle de México, Puebla y Guadalajara concentran la mayor infraestructura productiva y tienen los mejores niveles de bienestar. En cambio, en el sur se observan los más altos grados de marginación y rezago social.

La Ciudad de México tiene un papel estratégico en el desarrollo económico, social y político del país. Por ello, este Plan Nacional de Desarrollo propone potenciar el desarrollo económico de la Ciudad y preservar la viabilidad financiera del Distrito Federal. Adicionalmente se impulsará el desarrollo social para igualar oportunidades y reducir inequidades de sus habitantes. Se avanzará hacia una Ciudad segura y se fortalecerá su vida democrática. Además se mejorará el entorno urbano y se instrumentarán acciones para proteger el medio ambiente, como base del desarrollo sustentable y de la elevación de la calidad de vida.

Las zonas metropolitanas del centro tienen una vasta infraestructura y población más numerosa, que les han permitido constituirse en el principal mercado del país, mientras que sus Zonas adyacentes han tenido un menor ritmo de desarrollo que es necesario impulsar con decisión, sin demérito de la calidad de vida de las grandes ciudades.

El norte del país, por su parte, ha mantenido el dinamismo del crecimiento propiciado por las inversiones en infraestructura hidroagrícola, industrial y de comunicaciones que se consolidaron en décadas pasadas. Hoy esta región se beneficia de su posición estratégica en una economía con mayor acceso a los mercados del exterior. Esto contribuye a que algunas de las principales ciudades fronterizas estén sujetas a importantes movimientos migratorios, que las obligan a hacer frente a enormes deficiencias en su infraestructura urbana.

En el sur, se han efectuado esfuerzos para atender los requerimientos del desarrollo. Sin embargo, persisten enormes desventajas en cuanto a la creación de oportunidades de bienestar y empleo, acentuadas en las zonas que tienen una población indígena mayor. Esta parte del país se caracteriza por tener los niveles más altos de marginación; de ella proceden los mayores flujos migratorios hacia el centro y norte de la república, pese a que cuenta con los recursos naturales más abundantes y las reservas energéticas más amplias del país.

Respecto a las regiones costeras del Pacífico y del Golfo de México, es necesario consolidar su infraestructura vial y portuaria, turística e industrial, en especial la dedicada a la explotación y la comercialización de hidrocarburos y a productos de la pesca, que cuentan con la ventaja de su situación estratégica respecto al comercio exterior. También se requiere impulsar una mayor infraestructura económica de apoyo interregional y de desarrollo social, de modo que sea posible mejorar el aprovechamiento de las potencialidades productivas y elevar los índices de bienestar actuales.

Lo que se busca es promover una mayor integración y homogeneidad entre las regiones, acelerando el desarrollo de las que tienen menor crecimiento relativo y manteniendo la dinámica de crecimiento de las que registran mayor capacidad de respuesta productiva y más altos índices de bienestar social. En esta tarea la práctica del nuevo federalismo, en su sentido económico y social, se constituye en un instrumento de trascendencia fundamental.

En lo que se refiere a las disparidades regionales en las entidades federativas, se otorgará atención prioritaria a las zonas de rezagos mayores. La definición de las regiones y de los procedimientos de coordinación se realizarán de acuerdo con las prioridades que establezcan los gobiernos de los estados, en el contexto de la estrategia de integración social y productiva para la incorporación al desarrollo de los grupos más desprotegidos.

En este proceso, las regiones que registran los rezagos y carencias más apremiantes serán objeto de acciones diferenciadas de acuerdo con su situación económica y social. Parte medular de la estrategia de desarrollo regional consistirá en lograr una mejor asignación, entre las regiones, de los recursos de inversión públicos y privados. De ese modo se alentará la diversificación económica; se propiciará una vinculación más estrecha entre las economías rural y urbana; se fortalecerá la capacidad económica y administrativa de los municipios; y se intensificará la participación de la sociedad en las acciones y programas de desarrollo.

La política de desarrollo social buscará cerrar las brechas entre las distintas regiones y microrregiones del país a través de la canalización de más recursos y la creación de condiciones adecuadas para la inversión.

productiva en las zonas que presentan desventajas más acentuadas. Un factor clave en este sentido son las inversiones en infraestructura que, paralelamente a las capacidades de desarrollo locales, logren vincular a las regiones atrasadas con las más desarrolladas.

Desarrollo urbano

En 1994, la proporción entre la población urbana y la rural fue de 73 por ciento en las ciudades y 27 por ciento en el campo. El desarrollo urbano se enfrenta actualmente a las dificultades propias de la expansión de las ciudades. Por un lado, los volúmenes crecientes de población acentúan la gravedad de los rezagos en los servicios públicos. Por otro, la falta de capacidad financiera de los gobiernos locales, debida a un flujo reducido de ingresos públicos y a limitaciones en los programas administrativos de la ciudad, impiden atender oportunamente las necesidades nuevas y las carencias acumuladas.

Es importante destacar que, a pesar de la persistencia de una concentración muy intensa en las cuatro grandes zonas metropolitanas (Ciudad de México, Guadalajara, Monterrey y Puebla), existe una tendencia hacia una redistribución más homogénea de la población, pues la participación de estas cuatro zonas en el total de la población urbana nacional ha pasado de 51.3 por ciento en 1980, a 47 por ciento en 1990.

El marco jurídico del desarrollo urbano muestra un gran avance que establece claramente las responsabilidades de los tres niveles de gobierno en la ejecución de las acciones de reordenación urbana y de promoción del desarrollo de las ciudades. Se cuenta con planes de desarrollo urbano vigentes en las principales ciudades del país, que conforman una red de primera jerarquía como alternativas para la inversión y para la población.

Sin embargo, la inexistencia de una oferta adecuada y suficiente de suelo urbano que cubra todos los estratos de población, ha provocado que la expansión de las ciudades se haya dado, en gran medida, por medio de la invasión desordenada de terrenos ejidales inapropiados. Actualmente, más de 50 por ciento de las áreas requeridas para el crecimiento de las ciudades en el mediano plazo son de tipo ejidal y comunal.

También el agua y los residuos sólidos presentan una problemática particular. Aspectos tales como la morbilidad de la población por enfermedades infecciosas, se relacionan con la calidad de vida y con la imposibilidad de contar con sistemas de tratamiento de aguas residuales y de manejo de los residuos sólidos. Existe un rezago importante en nuestras ciudades para dar un tratamiento satisfactorio a los desechos urbanos e industriales que se vierten en el aire, el agua o el suelo.

En este contexto, los objetivos para el periodo 1995-2000 son dos. En primer lugar, propiciar el ordenamiento territorial de las actividades económicas y de la población conforme a las potencialidades de las ciudades y las regiones que todavía ofrecen condiciones propicias para ello. En segundo lugar, inducir el crecimiento de las ciudades en forma ordenada, de acuerdo con las normas vigentes de desarrollo urbano y bajo principios sustentados en el equilibrio ambiental de los centros de población.

Para alcanzar tales objetivos se instrumentarán cuatro estrategias principales:

Desarrollo urbano de las 100 ciudades medias. Se buscará la consolidación del desarrollo urbano ordenado de las ciudades que, desde la perspectiva nacional, constituyen alternativas de inversión y de residencia para la población. Esto se hará mediante la promoción del desarrollo de cien ciudades medias. La política de ordenación de los asentamientos humanos buscará aprovechar las capacidades efectivas y potenciales del conjunto de ciudades intermedias que ofrecen oportunidades para la instalación de industrias y reservas territoriales para la vivienda. Estas ciudades son alternativas adecuadas a las cuatro grandes metrópolis del país por su mayor y mejor disponibilidad de recursos naturales y humanos. En esta tarea será necesario fortalecer la coordinación de los tres órdenes de gobierno, y el municipio será la base para el impulso del desarrollo equilibrado de las ciudades.

Consolidación del papel de las principales metrópolis. El ordenamiento de las cuatro metrópolis habrá de propiciar la mejora de sus estructuras productivas y sociales y un crecimiento más ordenado de sus regiones aledañas. La regulación del crecimiento en estas regiones requiere políticas complementarias a las normas establecidas para su control, a fin de propiciar la consolidación de círculos productivos en sus zonas de influencia territorial, que ofrezcan oportunidades de inversión y empleo adicionales.

Reordenamiento territorial y promoción del desarrollo urbano. Se apoyará a las autoridades locales para que formulen o mejoren planes estatales de desarrollo urbano que consoliden los asentamientos humanos con capacidad de recepción de inversiones y población, y que complementarán la red de primera jerarquía. Para esto será indispensable consolidar la distribución de funciones entre los tres niveles de gobierno, lograr la coordinación interinstitucional y mantener el respeto a los planes y normas de desarrollo urbano.

Impulso a la participación ciudadana. El impulso a la participación comunitaria e individual en las diferentes fases de la política urbana promoverá que los grupos interesados participen en la definición, jerarquización y vigilancia de las acciones de mejoramiento, construcción y ampliación de centros urbanos y de sus servicios. También se buscará que los inversionistas privados sumen sus esfuerzos en la construcción de infraestructura urbana y en la prestación de los servicios públicos que se decida mediante la concertación pública.

Reforma agraria

Un aspecto central para impulsar el desarrollo equilibrado de las regiones y el bienestar de los grupos rurales es la consolidación de una reforma agraria que les ofrezca certeza jurídica sobre sus tierras y les brinde, al mismo tiempo, la oportunidad de incrementar su productividad a través de políticas regionales de apoyo al sector agrícola. La reforma agraria no debe ser únicamente sinónimo de reparto agrario, sino ocuparse por igual de la organización social, la modernización de la producción, los apoyos crediticios y el desarrollo sustentable con justicia y equidad.

En nuestro país la reforma agraria ha sido un proceso histórico dinámico. En el marco de la gran diversidad de nuestro campo, desde principios de este siglo ha transitado por distintas etapas que tenían propósitos diferenciados: de la redistribución de la tierra cultivada, la reforma agraria dio paso a la ampliación de la frontera agrícola y a la colonización del territorio; al incremento y a la modernización técnica de la producción y a la organización de los productores; al surgimiento de sistemas crediticios, de comercialización y de abasto al sector ejidal.

De una estructura de la propiedad rústica severamente concentrada a principios de siglo, pasamos a cerca de 4.9 millones de unidades de producción en el ámbito rural. En ellas vive y trabaja 27 por ciento de la población del país.

Desde 1965, el crecimiento del valor de la producción agropecuaria ha sido en promedio inferior al crecimiento de la población total. Al deterioro del campo y sus niveles de vida han contribuido: el atraso técnico y la escasa diversidad en la producción; el descenso de la rentabilidad y pérdida de competitividad; el rezago en la inversión pública y la descapitalización, y la incertidumbre e inseguridad en la tenencia de la tierra.

Todos estos factores han conducido a un círculo vicioso de carencias y necesidades, que se manifiesta en que tres cuartas partes de la población en extrema pobreza residen en el campo.

Actualmente, 4.9 millones de mexicanos tienen dominio legal sobre 177 millones de hectáreas rústicas; de ellos, 3.5 millones son ejidatarios y comuneros agrupados en treinta mil núcleos agrarios con dominio sobre 103 millones de hectáreas, y 1.4 millones son propietarios privados de 74 millones de hectáreas. Como se ve, un porcentaje muy elevado de la población ocupada en actividades agropecuarias tiene dominio legal sobre sus propiedades. Con base en lo anterior, puede afirmarse que la falta de acceso a la tierra no constituye actualmente el principal problema agrario nacional.

Hoy existe un amplio proceso de fragmentación y polarización en la estructura agraria (en 1970 había 2.2 millones de ejidatarios y en 1991 eran 3.5 millones) que agrava una situación en que las unidades de producción no generan el ingreso suficiente para el sustento familiar. El trabajo migratorio, el traspaso de las actividades agropecuarias a las mujeres y las unidades familiares, y el traslado generacional de la titularidad agraria están dando origen a nuevos grupos sociales y organizaciones que no están previstas en la legislación, y para las cuales no existen programas ni instituciones adecuadas.

Para hacer frente a la profunda y prolongada crisis del sector agrario se emprendieron desde 1992 reformas fundamentales a la Constitución que marcaron fin al reparto agrario, pero preservaron los límites a la propiedad para impedir su acumulación improductiva. Se creó la Procuraduría Agraria para brindar asesoría y apoyo a los sujetos de derecho agrario; se concedió a los núcleos agrarios la propiedad de la tierra para su libre manejo; se otorgó a los ejidatarios y comuneros la posibilidad de cambiar el uso del suelo y la libre asociación; y se integró el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE). La representación rural se encuentra en una fase de amplia transformación que será determinante para el futuro del campo mexicano. Es imprescindible que las políticas e instituciones agrarias lleven a cabo un profundo proceso de renovación que ayude a superar la crisis productiva, de representación y de opciones para el campesino mexicano.

Para contribuir adecuadamente a revertir el deterioro económico, productivo y ambiental que ha sufrido el medio rural es necesario llevar a su término el proceso de regularización de la propiedad de la tierra y de titulación de predios, pues esto dará mayor certeza a los esfuerzos encaminados a consolidar la integración social y productiva de los campesinos. La integración social se sustenta en una propiedad rural legalizada que puede ser objeto de inversiones productivas y punto de partida para impulsar acciones de participación social en programas gubernamentales.

Para incrementar la productividad del campo mexicano y apoyar la superación de la pobreza extrema, que afecta tan severamente al sector rural, son necesarias tres estrategias: I) Con la participación de campesinos y productores rurales, redefinir las instituciones, políticas y programas de apoyo al campo, a fin de concluir el reparto agrario y dar paso a políticas dirigidas a impulsar la productividad; II) Promover las condiciones necesarias para atraer un flujo significativo y permanente de inversión al medio rural, según están plasmadas en la reforma al Artículo 27 constitucional; III) Apoyar la organización rural como eje de la transformación productiva de este sector económico, y como punto de partida para hacer de la igualdad de oportunidades una realidad en las áreas rurales.

A partir de lo anterior, el Plan se propone superar el rezago agrario mediante la conclusión de todos los expedientes en sus aspectos sustantivos y de procedimiento. Para ello, se apoyará el trabajo que realizarán los tribunales agrarios y se llevará a cabo un programa especial para atender los ejidos y comunidades que no han concluido en los divisiones administrativas de legal. Además, se impulsará la certificación y titulación de

derechos ejidales y solares urbanos. Durante la presente administración se concluirá la certificación y titulación de ejidos, comunidades y colonias agropecuarias mediante los mecanismos que al efecto promuevan conjuntamente las autoridades agrarias y los grupos sociales interesados. Con ello, se eliminarán los factores de incertidumbre que han limitado la capitalización del campo y la regularización de los predios que han quedado en zonas urbanas.

Se promoverá en todas las entidades federativas la articulación de acciones para la creación de reservas territoriales con la participación de los gobiernos estatales y municipales, así como de las autoridades ejidales. Mediante tales reservas se buscará propiciar una planeación adecuada de las actividades productivas en el agro y el aprovechamiento pleno de las tierras cultivables.

Se dará certeza jurídica a todas las formas de propiedad, a través del fortalecimiento de los tribunales agrarios y de la Procuraduría Agraria, para evitar el rezago en las soluciones a conflictos y controversias y se regularizarán la propiedad privada y su registro, con la participación de los gobiernos estatales y federal, así como de los propietarios, con el fin de apoyar a quienes poseen pequeñas extensiones de tierra.

Finalmente, se promoverá la transformación de las organizaciones rurales y campesinas como instrumento para combatir el minifundismo. Para ello, se reactivarán los institutos y organismos de capacitación y asesoría especializados en la materia.

4.5.4 Privilegiar la atención a la población con mayor desventaja económica y social

La erradicación de la pobreza y de la marginación social se logrará sólo mediante una estrategia integral que permita proporcionar servicios básicos a la población y, al mismo tiempo, promueva su participación en actividades que incrementen su productividad y sus ingresos.

En años recientes diversas políticas públicas permitieron avanzar en la atención a las demandas sociales y en el fortalecimiento de la relación del Estado con los grupos de la sociedad. Entre esos logros destaca la construcción de una vasta infraestructura y el fortalecimiento de la participación social mediante una amplia red de organizaciones ciudadanas sustentadas en las tradiciones comunitarias y el espíritu solidario de la población. Estas experiencias perfeccionaron un método colectivo de trabajo para hacer frente a los problemas sociales de las comunidades.

En algunos casos, este esfuerzo no alcanzó cabalmente sus objetivos. Por un lado, se presentaron impedimentos a la concurrencia de todas las instancias públicas en los programas para atender a las regiones y a los grupos sociales de mayor prioridad; por el otro, el proceso de fomento y apoyo a las actividades productivas, una de las condiciones para eliminar las causas estructurales de la pobreza, no avanzó con la celeridad esperada.

Como parte central de la política social para el periodo 1995-2000, se transformará el Programa Nacional de Solidaridad con el propósito de que la experiencia acumulada permita ahora la construcción de una política integral que se concentre en los grupos y en las regiones con menores oportunidades de desarrollo y aglutine los esfuerzos de la federación, los estados y los municipios, gobierno y sociedad.

La nueva política de combate a la pobreza y a la marginación social se dará a partir de una estrategia renovada de integración social y productiva. La integración social alude al compromiso de crear condiciones para la participación de todos los grupos sociales en los beneficios del desarrollo, compromiso que fortalece la identidad y la unidad nacionales y acredita una relación estrecha con la democracia participativa. La integración social permite establecer metas comunes que remiten a valores compartidos socialmente.

Por su parte, la integración productiva es un medio que permite socializar el esfuerzo para superar los rezagos y promover el crecimiento económico, condición ineludible si se quiere romper el círculo vicioso de la pobreza y la marginación. La integración productiva constituye también un elemento de articulación del desarrollo regional como estrategia para la aplicación de políticas integrales de bienestar.

Superación de la pobreza extrema

Las familias en condiciones de pobreza extrema están inmersas en una situación en que las carencias se retroalimentan mutuamente y reducen al mínimo la capacidad para aprovechar las oportunidades disponibles. De esta manera, muchas veces dichas familias no pueden beneficiarse de las políticas diseñadas para apoyar a la población en general. Las políticas aisladas, por su parte, no han sido suficientes para asegurar resultados positivos. Existe un círculo vicioso de transmisión generacional de la pobreza extrema que impide que los hijos de estas familias tengan posibilidades de mejorar su situación económica debido a las deficiencias nutricionales, educativas y de salud que padecen.

La pobreza se manifiesta en la incapacidad del individuo para generar de manera permanente el ingreso que le permita satisfacer sus necesidades básicas. La política de superación de la pobreza consistirá en la aplicación de acciones, fundamentalmente de educación, salud, alimentación y vivienda, dirigidas a grupos de alta vulnerabilidad para mejorar sus condiciones de vida, aprovechando la organización social y ciudadana. La reducción de los niveles de pobreza requiere acciones sustanciales en los campos de la vivienda y los servicios urbanos, la infraestructura básica, la conservación del medio ambiente y el acceso a la impartición de justicia. La concentración de recursos presupuestales en la atención a la pobreza extrema abre posibilidades para canalizar apoyos hacia estas áreas.

La política de superación de la pobreza tiene como objetivo establecer las condiciones materiales necesarias para impulsar la plena incorporación de los grupos más desfavorecidos al proceso de desarrollo y, con ello, contribuir a la efectiva elevación de los niveles de bienestar y desarrollo social del país. Esta política se sustentará en la renovación del acuerdo social que consolide los consensos entre los diversos sectores de la sociedad y las organizaciones ciudadanas, y fortalezca, asimismo, la alianza del Estado con los grupos populares. Este acuerdo permitirá impulsar una amplia movilización de recursos y voluntades para mejorar el escenario social de los próximos años.

En ese contexto, la estrategia general consiste en actuar simultáneamente en la contención de los efectos sociales de la crisis que afecten el bienestar de la población y, al mismo tiempo, intensificar el esfuerzo para superar la pobreza, imprimiendo mayor alcance y articulación a las políticas de largo plazo. De esta manera, el esfuerzo colectivo contribuirá a que los programas públicos tengan efectos concretos en la población. La política de superación de la pobreza también se orientará al despliegue de las potencialidades productivas de las regiones y las personas. La equidad y el bienestar serán los criterios rectores para igualar oportunidades, compensar diferencias y promover el aumento de la productividad y de los ingresos de la población menos favorecida.

Las líneas de acción que marcarán el rumbo de la política de combate a la pobreza serán la provisión de servicios básicos y el apoyo al empleo y la producción.

Provisión de servicios básicos. Un aspecto central para romper el círculo de la pobreza es la elevación sostenida y permanente de las capacidades productivas y culturales de los grupos sociales que se encuentran en condiciones de pobreza extrema. Esta acción se enfoca fundamentalmente a mejorar las condiciones de vida de los grupos más desfavorecidos y, con ello, crear opciones reales para incrementar su ingreso personal y familiar.

Se dará impulso a una movilización sin precedentes para abatir los índices de deserción escolar y el analfabetismo. Acciones en este sentido serán la introducción de métodos educativos que estimulen capacidades de aprendizaje en diversos entornos sociales, mayor inversión en infraestructura escolar, y estímulos y apoyos adicionales a los maestros rurales e indígenas. Se ampliará, también, el número de becas otorgadas cada año, con el propósito de ofrecer un número mayor de oportunidades para el año 2000.

Los más severos problemas de pobreza se localizan en zonas rurales dispersas, donde las comunicaciones deficientes imponen altos costos para tener acceso a los servicios educativos y de salud, para recibir información básica o para aprovechar oportunidades de empleo en otras regiones. En estas áreas, la estrategia específica será proporcionar directamente a las familias en condiciones de pobreza extrema, a través de una sola instancia coordinadora, el paquete básico de nutrición y salud, el cual incluirá alimentos, servicios de salud comunitaria (vacunación e información sobre higiene y planificación familiar), y atención médica básica y reproductiva. Elementos similares serán empleados en las zonas urbanas marginales, considerando sus condiciones particulares.

El eje será el Programa de Alimentación y Nutrición Familiar, bajo la coordinación del DIF, que incluye los desayunos escolares. El propósito será garantizar el mejoramiento del nivel nutricional de los grupos más vulnerables de la población. Otro aspecto será la modificación del esquema de los subsidios al consumo en maíz, harina, masa y tortilla, para que éste se canalice efectivamente a la población de menores ingresos, mediante un sistema único. En especial, el subsidio se dirigirá a las familias con ingresos inferiores a dos salarios mínimos.

Se establecerá también un amplio programa de desayunos escolares, aprovechando la formidable experiencia que tiene México en esta materia. Así se podrán cubrir los requisitos nutricionales de los niños de familias de menores ingresos, asegurando su adecuado desarrollo.

En lo que corresponde al abasto social, que actualmente tiene una cobertura de 28 millones, se incrementará el número de beneficiarios garantizando el abastecimiento de productos básicos a nivel nacional, sobre todo en las regiones más atrasadas. En la red de tiendas del sistema social de abasto se garantizarán los volúmenes de distribución de maíz, frijol, arroz, azúcar, harina de maíz, abarrotes y mercancías generales. A través de los comités rurales de abasto se garantizará la participación comunitaria para propiciar la corresponsabilidad en el problema alimentario. En los próximos cuatro años se recapitalizarán las tiendas de consumo popular a cargo del sector público y en la medida en que persistan problemas de regulación de los mercados de productos básicos, se continuará la apertura de nuevas tiendas. Además, se distribuirán canastas básicas alimentarias; se surtirán despensas a albergues indígenas; y se distribuirán despensas para familias con niños becarios.

En lo que se refiere a la distribución de leche, que en 1995 atiende a casi 5.5 millones de beneficiarios, su cobertura se incrementará para que el consumo de niños y madres de escasos recursos cuente con este apoyo. Se tiene la meta de elevar el suministro de leche a niveles que cubran la demanda total al término de esta administración. Con el propósito de alentar la producción nacional de leche, el Gobierno Federal, en coordinación con los gobiernos de los estados y los productores, analizará la viabilidad de impulsar proyectos regionales en zonas que sean productoras de ganado, y sin embargo presenten niveles de vida bajos.

En el área de vivienda, es indispensable promover el mejoramiento de la vivienda rural y urbana, mediante el apoyo para la construcción de autoconstrucciones consistentes con modalidades de trabajo

insuficientemente explorada. Se impulsará un programa intensivo de mejoramiento de vivienda rural y urbana, mediante apoyos para la construcción de pisos, muros, techos, letrinas y levantamiento de fogones. Se dará apoyo con materiales, crédito, cooperación y asistencia técnica. El reto es mejorar la vivienda de los sectores menos favorecidos. Se promoverá el uso de materiales tradicionales para abaratar el costo en la conservación y el mejoramiento de viviendas.

El sistema de crédito a la palabra se convertirá en uno de los principales esquemas financieros para promover la autoconstrucción y el mejoramiento de vivienda en zonas marginadas. En la medida que las condiciones presupuestales lo permitan, se buscará la participación de los gobiernos de los estados y de los municipios, así como de los grupos sociales, para promover acciones directas de mejoramiento de vivienda. Aprovechando las experiencias de los últimos años relativas a la integración de cajas de ahorro, y a partir de los fondos fiscales destinados a la producción o a la vivienda, se fortalecerá la capitalización y la capacidad de ahorro de las comunidades y grupos sociales.

La integración efectiva de los grupos menos favorecidos requiere, en primer lugar, contar con un nivel mínimo de infraestructura en caminos, telecomunicaciones y servicios urbanos, como agua potable y drenaje. En todas estas acciones se evitará el deterioro ecológico. A este respecto, las comunidades pobres deberán tener acceso a medios de subsistencia que les permitan proteger sus entornos naturales.

La dimensión de los retos implica mejorar el servicio de agua potable, incrementar el tratamiento de aguas residuales y aumentar la capacidad de instalar agua potable. Asimismo se dotará de agua potable y alcantarillado a un mayor número de comunidades de menos de ochenta mil habitantes, de manera que para el año 2000 la mayoría de las localidades que van de cien a ochenta mil habitantes cuenten con estos servicios.

Se proporcionará energía eléctrica a las comunidades del país con más de cien habitantes. Para las que sean menores y donde no sea posible introducir la red, debido a su dispersión y al costo, se considerarán formas no tradicionales de generación de energía eléctrica.

Se realizará, también, un ordenamiento ecológico que permita que las actividades productivas se lleven a cabo de acuerdo con las condiciones de conservación y restauración del equilibrio ecológico. Por ello, se establecerán programas de apoyo a propietarios de bosques y selvas; se regularizará la tenencia de la tierra en zonas críticas para evitar la incertidumbre y la depredación, y se impulsarán convenios entre los propietarios de selvas y bosques, productores indígenas y campesinos y el gobierno, para el aprovechamiento sustentable de los recursos.

Finalmente, un elemento formal del bienestar generalizado es el acceso a una impartición de justicia expedita y eficaz, por lo cual se incrementará sustancialmente el número de juzgados, tanto en zonas rurales como urbanas, para acercar los servicios a la población. Se mejorarán las funciones de los órganos jurídicos para garantizar su presencia en aquellos tribunales en los que aún no existen. Asimismo, se fomentarán los estímulos económicos dirigidos a despachos de asesoría jurídica gratuita para que éstos extiendan su presencia en las regiones prioritarias.

Apoyos para aumentar la producción, la productividad y el ingreso. Aumentar las capacidades personales de la población no es suficiente si no existen oportunidades reales para el trabajo y la producción. Los apoyos directos al consumo y a la inversión en recursos humanos se complementarán con programas de empleo, los cuales permitirán que la población tenga un ingreso en tanto transforma sus condiciones de vida y de trabajo. Además, estos programas generan beneficios a la colectividad, al crear infraestructura productiva en caminos y obras de diversa índole, que aumentan el potencial productivo de las regiones y atacan no sólo los problemas actuales de pobreza, sino que coadyuvan a evitar que estos aparezcan o se perpetúen.

En el periodo 1995-2000 se dará decidido apoyo a la construcción de caminos rurales y de carreteras alimentadoras, así como a los trabajos de conservación de las ya existentes.

Simultáneamente, se impulsará la ejecución de proyectos productivos, sobre todo el aumento de la producción agropecuaria, en zonas rurales alejadas de los centros urbanos. Para lograr este propósito, se reorientarán los programas suscritos en los convenios para el desarrollo social y se imprimirá un mayor impulso a las acciones productivas que generen más fuentes de empleo. En este aspecto, se fortalecerá el apoyo a los campesinos dedicados a la economía de subsistencia o con predios menores a tres hectáreas.

Igualmente, se impulsarán las empresas y proyectos agroindustriales de orientación social, con el propósito de preservar las empresas constituidas y multiplicar sus posibilidades de mejoramiento. Otros instrumentos que se fortalecerán serán los fondos de financiamiento que impulsen labores artesanales, mediante la ampliación de su cobertura financiera y el fortalecimiento de las actividades de comercialización y fomento a la producción.

Desarrollo de los pueblos indígenas

México se reconoce jurídicamente como un país pluriétnico y multicultural. Más de seis millones de indígenas padecen pobreza; casi todos ellos viven en municipios con altos grados de marginalidad. El Estado mexicano ha procurado una política de incorporación de los pueblos indios a la cultura mestiza y al

desarrollo político y económico nacionales. Sin embargo, esta política ha encontrado obstáculos para la consecución de los objetivos de largo plazo.

La magnitud de los retos a que se enfrenta el país señala la urgencia de que todos los grupos que constituyen la sociedad civil, incluidos los indígenas, converjan en el esfuerzo nacional para superarlos. Esta convergencia debe construirse a través del diálogo y el respeto entre todos los grupos, y debe reforzarse por la coincidencia de las aspiraciones por alcanzar mayor justicia y equidad, y la necesidad de que nuestra democracia se perfeccione.

Un primer paso hacia esta convergencia se dio con la reforma al Artículo Cuarto constitucional, en el cual se reconoce la diversidad cultural de la Nación. La pronta respuesta a los reclamos históricos de los pueblos indígenas en materia de impartición de la justicia, tenencia de la tierra, derechos políticos y sociales, y autodeterminación, se vuelve urgente para la construcción de un país más unido, justo y democrático. En este sentido, la erradicación de la pobreza extrema de los pueblos indígenas es una tarea indispensable para avanzar en el proceso de modernización del país, fortalecimiento del Estado de Derecho e integración social para el desarrollo productivo.

El Gobierno de la República tiene la convicción de que la marginación de estos grupos y comunidades es un obstáculo para el desarrollo integral de la Nación. Esto implica que en el largo plazo ningún grupo ni comunidad —los indígenas incluidos— podrán quedar al margen de la integración nacional. La política de desarrollo de los pueblos indígenas tiene el propósito de lograr la plena integración de todos los grupos étnicos al proceso de desarrollo nacional, sin que esto implique renunciar a la riqueza cultural de su historia, su lengua y sus tradiciones. La integración deberá realizarse de manera respetuosa y consensada, para que sean los propios pueblos indígenas quienes fijen ritmos. La educación, el empleo y el aumento en la productividad de las regiones indígenas son piezas esenciales para lograr esta meta.

Con el propósito de cumplir su compromiso con los indígenas, el Gobierno de la República convocará a la participación de todos los grupos sociales. Este propósito debe concretarse, en primer lugar, en un ejercicio autocrítico dirigido a las políticas públicas encaminadas a contrarrestar el retraso social y la marginación cultural de los indígenas. En este ejercicio será necesaria la participación de los tres poderes de la Unión, los tres niveles de gobierno y representantes de la sociedad civil.

En segundo lugar, se promoverá el respeto estricto de los derechos que les corresponden a los indígenas como ciudadanos mexicanos. En este sentido, cobra especial relevancia que los indígenas puedan ejercer irrestrictamente las libertades individuales. Será necesaria una revisión exhaustiva de la legislación vigente que pueda dar lugar a prácticas discriminatorias y violenta la diversidad cultural al del país. La relación del Estado con los grupos indígenas implica construir nuevos equilibrios políticos que incluyan a todos los actores nacionales. Dar forma y permanencia a una nueva alianza para el bienestar social demanda la incorporación de los indígenas al desarrollo nacional.

El Plan considera fortalecer la participación democrática de los pueblos indígenas en la planeación y ejecución de los programas y proyectos de sus regiones, a partir del respeto a sus formas de organización social y tecnologías. Asimismo habrá que ampliar la coordinación entre las diferentes instancias y niveles de gobierno para garantizar el acceso expedito de los pueblos indígenas a la administración, impartición y procuración de justicia.

Se propone construir una nueva relación entre la sociedad y los pueblos indígenas basada en el conocimiento, reconocimiento y respeto de la diversidad cultural de la nación, y promover la participación de los pueblos indígenas en la planeación, definición, ejecución y administración de programas destinados a mejorar la salud, el bienestar social y la educación de sus propias comunidades.

Atención a grupos vulnerables

En todas las sociedades existen importantes segmentos marginados por razones de edad, de condiciones físicas o, en ciertos casos, de sexo. El Gobierno de la República dará atención especial a los grupos de mexicanos que se encuentran en situaciones desventajosas, a fin de garantizar su acceso en condiciones de equidad al proceso de desarrollo. De manera particular, se atenderá a los jóvenes con desventajas económicas y sociales, que requieren apoyos especiales para su integración al desarrollo; a los trabajadores migratorios, quienes están expuestos constantemente al deterioro de su nivel de vida; a las personas con discapacidad, quienes deben gozar de los mismos derechos y obligaciones que el resto de los ciudadanos, y a las personas de la tercera edad que, al dejar de participar en actividades económicas formales constituyen uno de los sectores más desfavorecidos.

La principal estrategia para lograr la integración social y productiva de los grupos más vulnerables a los niveles de bienestar y desarrollo que demanda la Nación es impulsar una autosuficiencia basada en la superación personal y en la adquisición de capacidades para ejercer, en condiciones de igualdad, los derechos que les reconoce la Constitución. Esta estrategia deberá complementarse con modificaciones al marco jurídico para consolidar su establecimiento y observancia en los niveles federal, estatal y municipal, al mismo tiempo que se impulse el fortalecimiento de las organizaciones que agrupan a estos segmentos de la población. Por otra parte, se impulsará la actividad de las instituciones y organizaciones especializadas que brindan servicios de promoción y atención a estos grupos.

Las estrategias y acciones específicas para cada uno de estos grupos serán definidas en los siguientes programas especiales.

Integración de los jóvenes al desarrollo. La población juvenil constituye un factor dinámico en el contexto social, económico y demográfico de las naciones. En el marco de las transformaciones que caracterizan la presente época, los jóvenes se presentan como protagonistas esenciales del cambio.

Esta población de 15 a 29 años de edad, asciende en 1995 a poco más de 27 millones de personas, que representan 30.6 por ciento de la población total. El perfil educativo de la población joven refleja las mejoras alcanzadas por el sistema de enseñanza, ya que en ella el porcentaje de analfabetismo es de 4 por ciento, contra 17.4 que se registra en la población de treinta años y más. Sin embargo, existen alrededor de un millón de jóvenes que no saben leer ni escribir, y su atención resulta impostergable.

En lo que se refiere al mercado de trabajo, los jóvenes aportan la mayor parte del incremento que registra año con año la PEA, unos porque se retiran temporalmente del sistema educativo, y otros porque concluyen algún ciclo terminal. De cada cien jóvenes 18 se dedican al estudio, 54 trabajan o buscan ocuparse y 25 se dedican a los quehaceres del hogar; los tres restantes están en otra situación de inactividad. Esta distribución, desde luego, cambia según la edad, ya que mientras 42 de cada cien jóvenes de 15 a 19 años están trabajando, tal proporción aumenta a 65 en el caso de los que tienen entre 25 y 29 años.

Atención particular merecen las mujeres de 15 a 19 años, ya que de cada cien 35 estudian, treinta trabajan y 35 se dedican a los quehaceres domésticos. Esto está relacionado con el hecho de que 15.5 por ciento de este grupo de mujeres están unidas o casadas y 12 por ciento tiene al menos un hijo. Es deseable que las mujeres pospongan la edad de su primera unión, para que puedan estudiar o trabajar y estar en mejores condiciones para formar una familia.

El Gobierno de la República propone los siguientes objetivos y estrategias para contribuir a la integración de los jóvenes al desarrollo:

- Fortalecer la coordinación interinstitucional de las acciones dirigidas a promover la atención de los jóvenes.
- Elevar la tasa de alfabetismo juvenil para todo el país. La incorporación de los jóvenes al desarrollo requiere que hayan cursado por lo menos el ciclo básico obligatorio de educación primaria y secundaria. Sólo así podrán desarrollar sus capacidades e incorporarse a los procesos productivos nacionales.
- Avanzar en la educación técnica, capacitando a la juventud en las áreas de mayor crecimiento económico.
- Prestar atención prioritaria a los servicios educativos en todos los niveles, adecuándolos al volumen de la demanda y prestando especial atención a la calidad de la educación y la disponibilidad de becas que permitan a los jóvenes de familias con menores recursos tener acceso a la educación y mejorar su eficiencia terminal.
- Ampliar los programas de generación de empleos, promoviendo la capacitación para el trabajo que permita elevar la productividad de los jóvenes y el desarrollo de empresas juveniles.
- Impulsar el deporte, que ayuda a la formación de habilidades y destrezas, que es una actividad preferida por la mayoría de los jóvenes y constituye un elemento esencial de su formación, por cuanto alienta el espíritu de competencia y es benéfico física y psicológicamente.
- Impulsar actividades de orientación profesional, participación social y apreciación artística.
- Proporcionar atención a los problemas de salud juvenil, destacando el uso de medicina preventiva y el apoyo a los programas de orientación en materia de salud mental, de combate a las adicciones y de control natal.
- Atender, a través de los servicios de consejería, los problemas juveniles de manera integral, enfocándose a los aspectos afectivos, las relaciones familiares y la búsqueda de reconocimiento.

Mejoramiento de las condiciones de vida de los trabajadores migrantes. Uno de los sectores más vulnerables de la sociedad mexicana es el de los trabajadores migrantes. El deterioro constante de sus niveles de vida y su difícil inserción en el mercado laboral los obliga a buscar opciones fuera de sus comunidades, pues en ellas persisten la inseguridad laboral, la falta de vivienda digna, la mala alimentación y la marginación de la cobertura educativa y de salud.

En 1993, de las personas ocupadas en el sector agropecuario, 1.6 millones eran jornaleros, peones o trabajadores a destajo. Estos son en su gran mayoría (87 por ciento) hombres jóvenes, ya que uno de cada cuatro tiene entre 15 y 19 años y otro entre 20 y 29 años. Gran parte de estas personas venden su fuerza de trabajo en plantaciones que los ocupa temporalmente, por lo que deben migrar para encontrar ocupación la mayor parte del año. Aproximadamente la mitad de estos trabajadores perciben ingresos mensuales equivalentes a entre uno y dos salarios mínimos.

Se ha dividido a las entidades del país en tres grandes zonas de acuerdo a la tasa de movilidad de los trabajadores migrantes y al tipo de productores que ahí se localizan: zonas de expulsión, conformadas por los lugares de origen de los trabajadores migrantes, como Guerrero, Oaxaca y Michoacán; zonas intermedias, en regiones que ofrecen empleo temporal cerca de los lugares de origen de los jornaleros,

como Veracruz, Puebla, Hidalgo y San Luis Potosí; y zonas de atracción, que comprenden los estados donde los trabajadores buscan contratarse por temporadas prolongadas, como Nayarit, Baja California, Baja California Sur, Sonora y Sinaloa.

Las líneas de acción previstas en el Plan para esta población, procuran fomentar la organización social como base para la detección de necesidades y demandas, y estimular su colaboración para evaluar los resultados de las acciones que se emprendan en su favor. Asimismo, se impulsarán el desarrollo de proyectos integrales que contribuyan al mejoramiento de sus condiciones de bienestar.

Se impulsarán programas de educación y de capacitación para el trabajo que tomen en cuenta sus labores características, de manera que su condición migratoria no trunque su formación y eleve su productividad.

Será necesario consolidar sistemas de coordinación interinstitucional que garanticen respuestas acordes y oportunas a las necesidades de la población, de la misma forma que se deberán promover esquemas de descentralización en el marco del federalismo, que permitan una mayor capacidad de respuesta a los problemas propios de cada región.

Incorporación de la población discapacitada al desarrollo. Las personas que por causas naturales o accidentales han visto mermada su capacidad física, merecen especial respeto y el apoyo decidido de la sociedad. Los discapacitados son ciudadanos que forman parte, con derechos y obligaciones, de la sociedad mexicana.

Estudios recientes estiman que hasta diez por ciento de la población total padece algún tipo de discapacidad. Un número tan elevado de ciudadanos no puede permanecer segregado y limitado en su vida cívica, laboral y social.

El Plan Nacional de Desarrollo plantea, como uno de sus objetivos, prestar particular atención a este sector de la población y a sus familiares, con el propósito fundamental de promover medidas eficaces para la prevención de la discapacidad, la rehabilitación y la plena participación de las personas con discapacidad en la vida social y el desarrollo. Para lograr lo anterior, se plantean como estrategias principales:

- Fomentar una nueva cultura de consideración a las personas discapacitadas; una cultura de respeto a su dignidad y a sus derechos humanos, sociales y políticos; una cultura que multiplique sus opciones productivas, culturales, deportivas y laborales y que propicie su acceso a los servicios de salud, de educación y de capacitación.

- Diseñar e instrumentar programas y medidas para apoyar directamente a la población discapacitada en tres aspectos fundamentales: atención médica, educación y rehabilitación.

- Revisar la legislación vigente y organizar programas que coadyuven a modificar el entorno físico y la actitud de la población en general, en beneficio de la población discapacitada.

La presente administración se ha comprometido a promover la salud y la prevención de la discapacidad; para ello, en el Plan Nacional de Desarrollo se propone crear el Sistema de Información sobre Población con Discapacidad (SIPD), que proporcionará el apoyo necesario para la planeación, programación y evaluación de las acciones realizadas por las instituciones, públicas y privadas, involucradas en la detección, atención y prevención de las discapacidades. Junto con este Sistema, se elaborará un Registro de Población con Discapacidad, con el fin de establecer con mayor eficiencia las necesidades de este grupo de personas.

El Plan deberá ocuparse de asignar, a través del sector salud, los recursos necesarios para la prevención de defectos al nacer y la atención de las enfermedades crónico-degenerativas. Además, el sector educativo garantizará el acceso de las personas discapacitadas a los servicios de educación, cultura y recreación y a la práctica del deporte organizado; se concederá particular atención a los niños y a la población indígena.

- Resulta de particular importancia propiciar la incorporación de la población discapacitada al mercado de trabajo, para lo cual se desarrollarán programas especializados de capacitación y se prestará asesoría para la realización de proyectos que resulten viables.

Dentro de la planeación de la obra pública, se vigilará la adecuación de la infraestructura y los servicios públicos, a fin de que puedan ser utilizados por parte de las personas discapacitadas, y se continuará la revisión del marco jurídico, para abordar y superar las limitaciones contenidas en el mismo, relativas a esta población.

Bienestar para los ciudadanos de la tercera edad. Los avances de los últimos años en materia de salud y bienestar social han permitido extender la expectativa de vida de la población. Sin embargo, estos avances en muchas ocasiones no han ido acompañados por la creación de condiciones económicas y sociales propicias para una vida digna.

Las acciones en materia de desarrollo social deben considerar, necesariamente, como uno de sus objetivos, que esta población tenga una vida digna y tranquila, con los servicios de sustento, salud, vivienda y recreación que demanda. La atención a este grupo, que involucra a la sociedad en su conjunto, habrá de traducirse en acciones concretas orientadas al funcionamiento de una seguridad social justa, que les permita retirarse de la vida laboral sin detrimento de su bienestar, a la ampliación de los servicios educativos, culturales, de reposo y recreación y al aprovechamiento de sus conocimientos y experiencias.

Se debe, asimismo, facilitar a estas personas el acceso preferencial, y a bajo costo, a bienes básicos de consumo y a los servicios urbanos, y brindarle apoyo decidido a las instituciones públicas y privadas que les proporcionan ayuda asistencial, particularmente cuando las personas se encuentran en condiciones de soledad e indigencia.

El país al que aspiramos los mexicanos será más grande en la medida en que todos los sectores que componen la sociedad participen en su desarrollo; también, en la medida en que toda su población, particularmente la que se encuentra en condiciones de mayor desventaja, se vea beneficiada en su nivel general de vida.

4.5.5 Impulsar una política integral de desarrollo social

La política de desarrollo social del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 se concibe a partir del esfuerzo realizado por los mexicanos, a lo largo de este siglo, en la construcción de las instituciones y las bases materiales para su bienestar y el progreso. Considera también, con objetividad y realismo, lo que nos falta por alcanzar, así como la complejidad de los nuevos retos sociales a que la nación se enfrenta. Asume, igualmente, que la inequidad en la distribución de los beneficios del desarrollo es consecuencia de problemas estructurales del mismo, que han terminado por representar un obstáculo para avanzar hacia los ideales constitucionales de justicia social, democracia y libertad.

Carácter integral de la política de desarrollo social

La política de desarrollo social tendrá un carácter integral; es decir, procurará establecer las condiciones para que la población pueda tener acceso al empleo y mejorar sus ingresos. Al mismo tiempo, ampliará los servicios que permitan mejorar la calidad de vida.

La política social debe ser integral y no mero reflejo de esfuerzos aislados. Se persigue que todas las acciones públicas se orienten en un solo sentido y, de este modo, contribuyan a atenuar los efectos de la crisis, a combatir las causas estructurales de la pobreza y a promover el desarrollo equitativo. Las políticas sectoriales concentrarán sus programas en atender prioritariamente las carencias de los grupos sociales y regiones del país que padecen la pobreza más aguda.

Asimismo, se aplicará un riguroso criterio para consolidar los programas existentes, con el fin de procurar la mayor efectividad de los esfuerzos públicos y privados, y del ejercicio de los recursos disponibles. La dispersión debilita la capacidad del gobierno y de la sociedad para responder al legítimo reclamo de más y mejores satisfactores sociales. Por ello, no se permitirá la duplicación de funciones por falta de coordinación, ni tampoco habrá tolerancia ni se permitirá el dispendio de los recursos públicos.

Descentralización

El Gobierno de la República, acorde con los propósitos del nuevo federalismo, transferirá mayores recursos y responsabilidades a los gobiernos de los estados. La descentralización será acompañada por un proceso de desconcentración, así como por el fortalecimiento de los instrumentos de coordinación entre los tres niveles de gobierno. Se pretende que para 1998 el Gobierno Federal sólo mantenga la función rectora en la política de combate a la pobreza, de acuerdo con las prioridades nacionales y los aspectos estratégicos de seguridad y bienestar generalizados.

La sola transferencia de recursos no garantiza una mayor eficacia de la política social, ni tampoco asegura la prioridad en la atención a regiones y grupos sociales que no han tenido oportunidad de desarrollo. De ahí que el proceso de descentralización tenga que hacerse en orden y con las previsiones institucionales pertinentes. Un primer paso será una revisión del marco jurídico vigente, que permita precisar las responsabilidades federales, estatales y municipales en materia de combate a la pobreza, así como su concurrencia, y que asegure espacios a la participación plena de las agrupaciones sociales y ciudadanas. A este respecto, el Gobierno Federal observa con interés la iniciativa de las comisiones legislativas del Congreso de la Unión respecto a una posible iniciativa de Ley de Desarrollo Social. También será necesario revisar la legislación sobre planeación y los procedimientos de coordinación, de tal manera que se renueven los instrumentos para la conjugación de esfuerzos entre los tres niveles de gobierno, como los Comités de Planeación, el Convenio de Desarrollo Social, los programas regionales y los acuerdos de concertación con los grupos sociales.

Corresponsabilidad de la sociedad y el Estado

Impulsar el desarrollo social y superar la pobreza extrema requiere que la política de desarrollo social asuma su compromiso con la justicia para impulsar sus acciones a través de un método integral e integrador, que sea congruente con la estrategia de crecimiento económico con equidad y, sobre todo, que fomente la participación social y ciudadana. La exigencia de corresponsabilidad deriva de un sentido de justicia que reclama que todos los ciudadanos ejerzan sus derechos y cumplan con sus obligaciones. La participación social es indispensable para lograr el bienestar colectivo en aquellas regiones donde las tradiciones

comunitarias son valores insustituibles. La participación social organizada en las ciudades es no sólo un método para mejorar la calidad de vida sino, sobre todo, un esfuerzo de solidaridad y fraternidad que contribuye a la cohesión social y a humanizar la vida urbana.

La participación ciudadana se inscribe en la conformación de una cultura cívica al servicio de la justicia, la libertad y la democracia. Se trata de que todos, gobierno, actores sociales, grupos productivos, antepongan a cualquier interés el propósito común de contribuir a la integración social y productiva de los mexicanos.

En los programas sociales, la honestidad y la transparencia en el ejercicio de los recursos constituyen no sólo una obligación legal y política, sino también un compromiso ético de los servidores públicos. La atención a los problemas sociales que padecen los sectores menos favorecidos es una responsabilidad delicada que requiera procedimientos rigurosos en el control del gasto. Por ello, la sociedad deberá desempeñar más activamente la función de vigilancia en la ejecución de los programas y recursos destinados al bienestar social. Se trata de arraigar y hacer más eficaces las funciones de la Contraloría Social, mediante la integración de un consejo ciudadano que tenga capacidad para supervisar y evaluar la gestión de los programas sociales y el uso de los recursos destinados al combate a la pobreza.

Un aspecto relevante en este sentido es definir de manera consensada los métodos y los procedimientos para determinar la población y las regiones prioritarias, así como los criterios de distribución de recursos a los estados y los municipios.

En México, en las últimas décadas, la acción del gobierno y la sociedad ha contribuido a alcanzar mejores niveles de vida para la mayoría de la población. Sin embargo, la profundidad y la complejidad de los retos actuales demandan una nueva alianza del gobierno con los grupos sociales y todos los ciudadanos con voluntad de participar. Será una alianza nacional para el bienestar en la que se buscará encauzar el esfuerzo colectivo hacia metas de naturaleza social. La importancia de la nueva alianza radica en su capacidad para robustecer el carácter integral de la política social, así como para dotarla de una auténtica dimensión como política de Estado.

La nueva política de desarrollo social será una política de Estado. Esto es, una política de y para la comunidad nacional en su conjunto. Por ello obligará a mantener una visión de largo plazo en el esfuerzo común de forjar una sociedad mejor, con mayor y más seguro espacio para todos. En tanto política de Estado, debe ser capaz de conciliar ideologías y articular los esfuerzos de todos los grupos sociales, a fin de sumar eficacias y hacer realidad los efectos multiplicadores y positivos que tienen la cooperación, la solidaridad, la participación social y la iniciativa ciudadana para la construcción de una sociedad justa y equitativa. El Gobierno de la República convocará a todos los actores sociales a integrar sus esfuerzos para impulsar el trabajo hacia los sectores de la población y las regiones que todavía no se integran plenamente al desarrollo.

5. CRECIMIENTO ECONÓMICO

5.1 OBJETIVOS DE LA POLÍTICA ECONÓMICA

El objetivo estratégico fundamental del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 es promover un crecimiento económico vigoroso y sustentable que fortalezca la soberanía nacional, y redunde en favor tanto del bienestar social de todos los mexicanos, como de una convivencia fincada en la democracia y la justicia.

Una tasa de crecimiento económico elevada es condición esencial para impulsar el desarrollo del país en todos sus aspectos. El crecimiento económico es indispensable para que la población tenga un empleo bien remunerado, niveles de bienestar crecientes y, por ende, se promueva el apego a la legalidad del comportamiento social y se sienten bases de justicia distributiva que favorezcan un desarrollo político armónico y democrático.

Asegurar nuestra soberanía, fincar una nueva legalidad y alcanzar el desarrollo social y político deseable, será posible sólo en un contexto de crecimiento económico rápido y sostenido. El aumento significativo del ingreso nacional dará los recursos para una política social ambiciosa; proveerá los medios que se requieren para construir un mejor sistema de procuración e impartición de justicia; propiciará una situación social menos proclive a la delincuencia. El avance político será firme y sano, ajeno a enconos y confrontaciones estériles, en la medida en que haya condiciones de progreso material. México será un país más respetado en la comunidad internacional en la medida en que su economía sea próspera.

La mayor urgencia de alcanzar un crecimiento económico dinámico y sostenido proviene de la necesidad de generar los empleos que demanda el incremento de la población económicamente activa, cercano al tres por ciento anual. Puesto que la población económicamente activa es de alrededor de 35 millones, cada año algo menos de un millón de personas buscan incorporarse al mercado de trabajo.

ELABORADOR

MIGUEL ÁNGEL BÁEZ LÓPEZ

COLABORADORA

MARGARITA SOTO MELINA

ASESORA

MARÍA BERTELLY BUSQUETS

COORDINADORA DE LA LE '94

XÓCHITL LETICIA MORENO FERNÁNDEZ