

## **EDITORIAL**

# **Las necesidades educativas de las mayorías mexicanas ante el Tratado de Libre Comercio**

El deterioro del sistema educativo nacional en general, y en especial de la educación destinada a la mayoría de la población mexicana —es decir, de la educación básica— tiene como causa inmediata las decisiones que en materia de política económica y social se han venido tomando durante la última década. En otras palabras, la política neoliberal y la considerable reducción del gasto social es lo que fundamentalmente explica este deterioro.

Los efectos previsibles del Tratado de Libre Comercio sobre la educación de las mayorías amenazan no sólo con agravar esta tendencia de deterioro, sino además con afectar de manera especial los resultados de la educación sobre el ingreso, el empleo y la calidad de vida de la población mayoritaria. En términos generales, podemos decir que existe el riesgo de que la distancia entre los segmentos más favorecidos y los que menos reciben de la educación nacional se vea aumentada con el Tratado. Aquella parte del sistema educativo que atiende al sector que se verá de inmediato beneficiado por el Tratado es probable que reciba los apoyos necesarios para cumplir eficientemente su función capacitadora. En cambio, el segmento del sistema educativo destinado a la población marginalizada y al sector que previsiblemente experimentará un deterioro de su calidad de vida seguirá teniendo, pero en forma más aguda, un tratamiento de mantenimiento que enfatizará una presencia pública cada vez más vacía de contenidos. Es decir, se puede

esperar un énfasis en la función política por encima de la función cultural y del logro efectivo del aprendizaje.

El análisis de los diagnósticos que históricamente se han venido haciendo de nuestro sistema educativo señala con toda claridad que, a pesar de la enorme expansión del sistema de educación básica en el país, llevado a cabo a lo largo de las últimas cuatro décadas, persisten al menos dos graves problemas: la calidad de la educación y la desigualdad educativa.

Nuestra educación básica no ha podido resolver adecuadamente los problemas relativos a la calidad de la educación o, dicho en otras palabras, al logro efectivo del aprendizaje. El hecho de que, en la práctica, la mitad de quienes ingresan a la escuela primaria no logran terminarla seis años después, es una clara indicación de que en el fondo existen problemas relacionados con la calidad del proceso de enseñanza-aprendizaje.

Por otra parte, es necesario destacar que el sistema educativo mexicano 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 más pobladas a las menos pobladas, de los beneficiarios más favorecidos a los más marginalizados. De esta forma, llegó más tarde a los lugares menos desarrollados, más dispersos, más pobres. Desgraciadamente, los factores que inciden negativamente sobre el aprovechamiento escolar están presentes con mayor intensidad en este tipo de zonas, donde la escuela llega tardíamente.

Pero desde 1982 aparece otro fenómeno, detectado en los diagnósticos recientes, consistente en un preocupante proceso de deterioro del sistema educativo en su conjunto y de muchos de los indicadores más importantes de su desarrollo. Algunos ejemplos de este deterioro son los siguientes.

Si bien en 1982 se estimaba que 34 000 niños en edad de ingresar a la escuela se encontraban fuera de ella, en 1989 el Programa de Modernización Educativa señala que alrededor de 300 000 niños de la misma edad, que representan el 2% de la demanda potencial, no tienen acceso al primer grado.

Por otra parte, según datos del Diagnóstico Educativo Nacional que efectúa el Centro de Estudios Educativos, A.C., en el ciclo escolar 1990-1991 había 6 732 localidades que habiendo tenido servicio de educación primaria en el ciclo 1984-1985, para principios de los noventa

lo tenían suspendido; en el mismo caso estaban 618 localidades con respecto a la educación secundaria.

Bastan estos indicadores para comprender que, en efecto, se está dando un proceso de deterioro de nuestra educación básica.

### **El reto de las necesidades básicas**

El Tratado de Libre Comercio puede tener como efecto una agudización de tales procesos de deterioro y de vaciamiento de contenidos; un proceso de segmentación aún más agudizado en el cual, incluso las funciones de la educación para uno y otro sector poblacional, se perfilen con más claridad (la función capacitadora para el sector potencialmente beneficiario de los efectos del Tratado, y la función política para los demás); y una creciente incapacidad del sistema para dar respuesta efectiva a las necesidades emergentes de carácter educativo que se manifiesten como consecuencia de los efectos económicos y sociales de la política económica y de los resultados que, especialmente sobre el empleo, pueda tener el Tratado en el mediano plazo.

Pero quizás lo más grave sea el hecho de que todo esto ocurrirá en el contexto de necesidades básicas cada vez más insatisfechas, porque también seguirá sucediendo en forma más aguda para la salud, vivienda, alimentación, agua, asistencia técnica, crédito, empleo, etcétera.

¿Qué hacer ante una situación como la descrita, que puede ser considerada como de emergencia para la mayoría de la población de nuestro país? Debemos asumir a la educación como una respuesta, desde el quehacer propiamente educativo, a las necesidades básicas del ser humano y de las colectividades humanas, lo cual implica considerar las competencias que requiere un individuo y una colectividad para satisfacer dichas necesidades (sabiendo, desde luego, que su satisfacción no dependerá en forma exclusiva de poseer las competencias).

Así, son dos conceptos claves los que vinculan el quehacer educativo con la realidad en la que éste se desarrolla. Uno es el concepto de necesidad básica, el otro es el de competencia.

Un excelente listado de necesidades básicas (a las cuales hay que responder, desde la educación, con competencias para satisfacerlas), lo podemos encontrar en la Declaración Universal de Derechos Humanos, traducidos éstos a necesidades.

La salud personal y ambiental, la alimentación, la vivienda y el trabajo son necesidades referidas a la vida y la sobrevivencia. Igual-

mente básicas son la de libertad (de pensamiento, de expresión, de reunión, de culto, de tránsito,); la de seguridad y protección legal sin discriminaciones; la de participación en asuntos políticos; la de educación y la de ser respetado. Añadiríamos a este listado otras más que nos parecen esenciales, comunes a todo ser humano y toda colectividad: la necesidad de afecto, de sentido de pertenencia, de autoestima (personal y grupal), de recreación, de creatividad, de visualización de futuro.

¿Que competencias se requieren para satisfacer estas necesidades básicas? Esto, desde luego, hay que responderlo para cada grupo específico con el que se trabaje, entendiendo por competencia un compuesto que incluya:

- La información (concebida como algo respecto a lo cual se dialoga, con interpelación de la realidad).
- El conocimiento (entendido como el proceso de apropiación, procesamiento y aplicación de la información).
- Las habilidades (referidas al saber hacer, sabiendo que se adquieren en la práctica).
- Los valores y las actitudes, sabiendo que los valores sólo se reafirman cuando se viven, y que es quehacer específico de la educación básica crear y consolidar espacios y estructuras que permitan la vivencia de los valores necesarios: los referidos a la persona, a las colectividades, al respeto a la cultura, al entorno natural, a los demás, hacia el futuro.

# Tendencias observadas en las investigaciones y en las políticas relacionadas con el financiamiento de la educación técnica y vocacional en América Latina\*

Revista Latinoamericana de Estudios Educativos (México), Vol. XXIII, No. 1, pp. 9-41

Carlos Muñoz Izquierdo\*\*

## RESUMEN

Se revisa la literatura relacionada con los costos, las fuentes de financiamiento y la eficiencia de la educación técnica y vocacional en América Latina. Se identifican los factores que explican las diferencias observadas entre los costos de la enseñanza general y los de aquella que también se orienta hacia la capacitación para el trabajo. Se detectan tendencias hacia la privatización del financiamiento de la educación técnica, y hacia la reducción de los recursos destinados a los programas escolarizados de capacitación. Se proponen estrategias para conciliar la eficiencia de esta educación con la equidad en la distribución de la misma.

## ABSTRACT

A literature review on costs, financing and efficiency of technical and vocational education in Latin America, is carried out. Sources of the observed differences between costs of general and technical education, are located. It's found that the responsibility for financing vocational education programs, is being transferred to the private sector. It's also observed that funds previously assigned to in-school training programs, are being transferred to non-formal training. Finally, some strategies for simultaneously achieving equity and efficiency in these educational fields are proposed.

---

\* Este artículo fue originalmente elaborado para ser presentado como ponencia en el "Seminario sobre Límites y Posibilidades de la Enseñanza Media en la Formación para el Trabajo: La Experiencia de América Latina" (Tepoztlán, Mor., octubre de 1992), el cual fue convocado en forma conjunta por la Red Latinoamericana de Educación y Trabajo y por el Departamento de Investigaciones Educativas (del Centro de Investigación y Estudios Avanzados, Instituto Politécnico Nacional). La organización del evento estuvo a cargo de las doctoras María Antonia Gallart y María de Ibarrola.

\*\* Coordinador del Programa Institucional de Investigación en Problemas Educativos. Universidad Iberoamericana (México, D.F.).

## INTRODUCCIÓN

En este artículo se analizan las tendencias que han seguido las investigaciones realizadas en torno al financiamiento de la educación técnica y vocacional en América Latina y las orientaciones hacia las que se han dirigido las políticas derivadas de las mismas. En él se abordan las características de los programas instrumentados en este campo; los costos y fuentes de financiamiento de los mismos; así como la eficiencia, la eficacia y los rendimientos externos generados a través de los programas mencionados (variables que dependen, a su vez, de las relaciones existentes, en los mercados laborales, entre la oferta y la demanda para egresados de esos programas).

Para recuperar las investigaciones realizadas sobre los temas mencionados, se revisó la información que ha sido recogida y sistematizada por el Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE) (de Santiago de Chile), y por el Centro de Estudios Educativos (CEE) (de la ciudad de México). Como es sabido, ambas instituciones incorporan regularmente a sus respectivos bancos de datos las investigaciones educativas realizadas o detectadas por más de 20 organismos latinoamericanos, y han publicado sendos volúmenes que contienen los resúmenes analíticos de aquellas que se refieren específicamente a la educación técnica y vocacional (o a la relación educación/producción) (Schiefelbein *et al.* (Comps.), 1991; Badillo y Maggi, 1988; Maggi (Comp.), 1990). Por esto se puede considerar que la información obtenida a través de estas fuentes refleja, con suficiente confiabilidad, las principales aportaciones que han hecho los investigadores de la Región al estudio de los temas en que se interesa este trabajo.

Al revisar la literatura mencionada, se advirtió que aquellas investigaciones que generan información original sobre los aspectos arriba mencionados son escasas y, en su mayoría, fueron realizadas antes de 1982. Parece, por tanto, que los factores que intervinieron en los retrocesos experimentados en América Latina durante la "década perdida", también repercutieron negativamente en el desarrollo de las investigaciones interesadas en estos temas.

## I. CARACTERIZACIÓN Y FUENTES DE SOSTENIMIENTO DE LA ENSEÑANZA TÉCNICA Y VOCACIONAL

El análisis más completo que está disponible acerca de las características de las instituciones que imparten enseñanza técnica y vocacional en América Latina, y de la naturaleza de sus respectivas fuentes de financiamiento, se encuentra en un trabajo presentado por Claudio de Moura Castro en un seminario organizado por el Banco Interamericano de Desarrollo, en noviembre de 1976. (El trabajo se basa, a su vez, en dos estudios realizados por el Centro Interamericano de Formación Profesional (CINTERFOR) en 1975, y en otros elaborados por el autor en relación con una institución brasileña).<sup>1</sup>

Aunque la información proporcionada por el autor es conocida, conviene recordar que la "educación vocacional" está constituida por cursos ofrecidos después de algunos años de educación primaria, cuya finalidad primordial es la de formar obreros calificados; en tanto que las llamadas "escuelas técnicas" ofrecen estudios correspondientes a los últimos tres años de la enseñanza media y han sido establecidas para capacitar supervisores y "técnicos de nivel medio" (o asistentes técnicos).

Como es sabido, las instituciones que ofrecen educación vocacional son financiadas, principalmente, a través de impuestos especiales (sobre las nóminas, sobre la importación de maquinaria industrial o sobre espectáculos públicos) y no dependen administrativamente de los ministerios de educación.<sup>2</sup>

Normalmente, ellas son dirigidas por representantes de los trabajadores, los patrones y el gobierno. Estas instituciones ofrecen cursos muy diversos (aprendizaje de menores, capacitación de adultos y formación de supervisores). Su matrícula representó (en 1975) entre menos del 1% y el 3% de las inscripciones en las escuelas primarias y secundarias. Sus egresados

---

<sup>1</sup> La institución aludida es el Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), fundado en 1942. Cf. Castro, 1978.

<sup>2</sup> También existen algunas instituciones sostenidas por empresas privadas que se dedican a capacitar al personal de las instituciones que las financian. Así mismo, algunas escuelas vocacionales privadas ofrecen cursos paralelos a los de las públicas, u otros que no han sido considerados por estas últimas.

también representaron proporciones muy bajas (entre el 0.1% y poco más del 3%) de la mano de obra industrial empleada.<sup>3</sup>

Las escuelas técnicas, en cambio, forman parte de los sistemas educativos regulares y son financiadas a través de los presupuestos gubernamentales ordinarios. Su aparición ha estado asociada —en varias regiones del mundo— con políticas encaminadas a extender la educación obligatoria (UNESCO, 1991:58 ss.), o bien con las que buscan ofrecer, opcionalmente, oportunidades escolares a estudiantes procedentes de los sectores de menores ingresos, para que sus integrantes puedan permanecer en el sistema educativo más allá de la educación primaria.

De acuerdo con la UNESCO (*Ibid.*) actualmente es posible distinguir dos tendencias: por un lado, se observa que en Asia y Norteamérica se ha optado por instrumentar currículos, diversificados en la misma institución escolar (lo que ha dado lugar a la escuela secundaria comprehensiva, a las escuelas secundarias y a los colegios comunitarios). Por otro lado, se advierte que en África, América Latina y Europa (incluyendo a los países del Este) se ha preferido una diversificación morfológica —que se refleja en la existencia de instituciones que se distinguen entre sí, de acuerdo con la orientación de sus respectivos currículos. (De esta diferenciación ha surgido el contraste entre las escuelas técnicas orientadas hacia la capacitación para el trabajo y las que ofrecen cursos propedéuticos)—. Sin embargo, como lo haremos notar más adelante, algunos países latinoamericanos también han instrumentado, parcialmente, la diversificación curricular intrainstitucional (característica de las secundarias comprehensivas).

Conviene recordar que las principales implicaciones de la diversificación se refieren a las posibilidades de ingresar a instituciones de enseñanza superior. En Norteamérica y Asia, todos los egresados de las escuelas secundarias pueden ingresar, en principio, a instituciones de nivel terciario.<sup>4</sup> En cambio, en los países que han optado por la diferenciación interinstitucional, este acceso está

---

<sup>3</sup> Según el CINTERFOR, hacia 1987 los institutos de formación profesional, establecidos en 12 países latinoamericanos, matricularon a más de tres millones de personas, cifra que equivale al 37% de la matrícula total en la educación secundaria en esos mismos países. Cf. Reporte CINTERFOR/OIT (1991) citado por el Banco Mundial (1991: 52).

<sup>4</sup> Por supuesto, las probabilidades de tener acceso efectivo a la educación de nivel terciario dependen, entre otras cosas, del currículo cursado al interior de la secundaria comprehensiva, lo que, a su vez, está condicionado por diferentes factores externos al sistema escolar.

restringido de antemano a los egresados de las escuelas que ofrecen estudios generales (o propedéuticos).

## II. COSTOS DE LA ENSEÑANZA TÉCNICA

Uno de los aspectos de la enseñanza técnica que frecuentemente se discuten, se refiere a los costos imputables a esta modalidad educativa —y, sobre todo, a la relación que éstos guardan con los correspondientes a la enseñanza de carácter general—. Es evidente que la construcción de escuelas técnicas y vocacionales exige canalizar inversiones de capital, que exceden a las que bastarían para impartir educación de carácter propedéutico. Por esta razón, generalmente se ha aceptado el supuesto de que las diferencias en estas inversiones elevan sustancialmente los costos unitarios de operación de las primeras.

Sin embargo, el indudable interés que tiene este asunto no se refleja en el número de las investigaciones que se han realizado sobre el mismo, ya que los estudios de costos más frecuentemente realizados no permiten hacer inferencias sólidas al respecto. (En general, las investigaciones se han basado en datos que no permitan analizar la forma en que repercuten, desde un punto de vista contable, las inversiones de capital en los costos de operación de estas escuelas).

El comportamiento real de los costos se puede apreciar en una colección de cinco estudios, referidos a otros tantos países latinoamericanos, en los que fueron adoptadas las metodologías requeridas para alcanzar este objetivo. (Ellos fueron llevados a cabo por otros tantos centros de investigación asociados al Programa ECIEL, a mediados de la década de los setenta).<sup>5</sup> A través de los mismos, se generó información que permite comparar —sobre bases adecuadas— los costos unitarios de operación de las escuelas técnicas, con los de aquellas en que se imparte enseñanza media de naturaleza propedéutica. La comparación arroja los siguientes resultados (expresados en U.S. dólares de 1975):

---

<sup>5</sup> Se dispone de un reporte comparativo, escrito por Claudio de Moura Castro y Jorge Sanguinety (agosto/1979-julio/1980).

**CUADRO 1**  
**Comparación de los costos unitarios**  
**en el ciclo medio superior**

<i>Países</i>	<i>Escuelas propedéuticas</i>	<i>Escuelas técnicas</i>	<i>Inc %.</i>
	(A)	(B)	
Argentina	881.61	1 751.76	99
Colombia	108.02	179.75	66
México	306.64	629.12	105
Paraguay	126.69	173.42	37
Perú	104.29	113.71	9

**Fuente:** Elaborado a partir de datos publicados en Castro, Claudio de Moura y J. Sanguinety op. cit. (tablas 5 y 6); por Muñoz Izquierdo, C. y P.G. Rodríguez (agosto/1979-julio/1980).

Como se habrá apreciado, en todos los casos se encontró que los costos unitarios de las escuelas técnicas rebasan a los de las propedéuticas (aunque las diferencias tienen un rango de variación muy amplio, ya que oscilan entre el 9% y el 105%).

Para continuar el análisis se consideró necesario identificar las fuentes de las que proceden las diferencias encontradas. Esto sólo se pudo hacer con datos generados en tres países. Es interesante mencionar, sin embargo, que ellos no permitieron confirmar la hipótesis convencionalmente aceptada (es decir, la que atribuye estas variaciones entre los costos unitarios de ambos tipos de escuelas a la influencia que ejercen, sobre los mismos, la depreciación y el mantenimiento de los equipos de las escuelas técnicas).

En realidad, como se puede advertir en el siguiente cuadro, las diferencias observadas se originan, fundamentalmente, en las que existen entre los costos imputables al factor docente. (Datos expresados en U.S. dólares de 1975).

**CUADRO 2**  
**Costos unitarios atribuibles a la docencia,**  
**en el ciclo medio superior**

<i>Países</i>	<i>Escuelas propedéuticas</i>	<i>Escuelas técnicas</i>	<i>Inc %.</i>
	(A)	(B)	
Argentina	568 (64%)*	1 178 (67%)*	107
México	216 (90.4)	360 (n.d.)	67
Paraguay	50 (40.0)	108 (62%)	116

\* Proporción que representan los costos docentes en los costos unitarios.

De los datos procedentes de los dos países para los que se dispone de la información necesaria se puede inferir que si la docencia representa, respectivamente, el 67% y el 62% de los costos unitarios de las escuelas técnicas, los costos asociados con el uso de bienes de capital aportan, en ambos casos, aproximadamente la tercera parte de las erogaciones por alumno. (Por cierto, llama la atención que en Paraguay, al contrario de lo que podría suponerse, estos factores aporten una proporción mayor de los costos unitarios en las escuelas propedéuticas, que la observada en las escuelas técnicas (60% vs 38% respectivamente). En otras palabras, en la explicación de que las escuelas técnicas estudiadas operen con costos unitarios superiores a los de las propedéuticas interviene, en forma decisiva, el que aquéllas utilicen en forma menos intensiva a sus profesores, o que otorguen remuneraciones más altas a los mismos.

Es pertinente mencionar, al respecto, que el estudio realizado en México permitió identificar el peso que tienen cada una de estas razones en la determinación de las variaciones en los costos unitarios imputables al factor docente.

**CUADRO 3**  
**Proporción de la varianza de los costos unitarios imputables a la docencia en el ciclo medio superior, que es explicada por diferentes factores (ciudad de México)**

<i>Factores</i>	<i>Proporciones explicadas</i>	
	<i>Escuelas propedéuticas</i>	<i>Escuelas técnicas</i>
Salarios	81%	38%
Intensidad de uso	11%	52%

**Fuente:** Muñoz Izquierdo, C. y P.G. Rodríguez, *op. cit.*

Como se habrá observado, las variaciones en los costos imputables a la docencia son explicadas por diferentes factores, en cada uno de los tipos de escuelas analizadas. En el caso de las escuelas propedéuticas, tales variaciones proceden, fundamentalmente, de diferencias entre los salarios de los maestros; en tanto que en las escuelas técnicas, aquéllas proceden, en mayor medida, de las variaciones existentes en la relación profesor/alumno. Por lo tanto, es probable que las segundas aún tengan posibilidades de reducir

sus costos unitarios a través de una utilización más intensiva de sus respectivos profesores. De ahí la necesidad de efectuar estudios de este tipo en otros países de la Región.

Ahora bien, en relación con los costos de la educación vocacional que es proporcionada en instituciones no dependientes de los ministerios de educación, se dispone de datos suministrados por CINTERFOR (correspondientes a 1974), los cuales analiza Claudio de Moura Castro en el estudio arriba citado.

El autor detectó fuertes variaciones entre los costos correspondientes a instituciones de diversos países. Estos oscilaron entre 0.24 y 5.14 dólares por alumno/hora. (La cifra inferior corresponde al SENA de Colombia y, la superior, al SENATI de Perú). También encontró que esas variaciones pueden ser parcialmente explicadas por los tamaños de las respectivas matrículas (ya que un mayor número de alumnos permite aprovechar economías de escala). Castro observó, además, que otra parte de las diferencias existentes entre los costos puede ser explicada por el mayor o menor peso que tienen —en los costos unitarios— los gastos de administración. (El 45% de las instituciones para las que se dispuso de la información necesaria, gastaban en este concepto entre el 52% y el 83% de sus recursos).<sup>6</sup> Creemos, por tanto, que aunque estos datos no son recientes, tienen suficiente importancia como para estimular la realización de nuevos estudios al respecto. Al parecer, esos estudios podrían contribuir a lograr una utilización más racional de los recursos —siempre escasos— que pueden dedicar a la educación vocacional los países de la Región.

### **III. TASAS DE COSTO-BENEFICIO OBTENIDAS A TRAVÉS DE LAS INVERSIONES EN ENSEÑANZA TÉCNICA**

Como se sabe, los economistas neoclásicos —cuyo pensamiento es el que orienta las políticas instrumentadas a la luz de los

---

<sup>6</sup> Es interesante la opinión expresada por ese autor sobre el asunto: "Las escuelas técnicas necesitan funcionar con un nivel de matrícula bastante elevado, debido a sus fuertes costos fijos de construcción, equipos, etc... Es muy común (sin embargo) que suceda lo contrario... En Colombia, por ejemplo, los Institutos Técnicos Agrícolas funcionan con costos por alumno equivalentes a 3.7 veces los observados en las escuelas académicas". De estas observaciones, Castro infiere que "las escuelas técnicas y vocacionales son, algunas veces, construidas y equipadas como si fueran un templo dedicado a alguna divinidad del saber técnico. La imponencia de los edificios...se explica más fácilmente como un acto de reverencia a alguna visión mística del saber técnico, que por su funcionalidad pedagógica".

proyectos neoliberales que están siendo implantados en casi todo el mundo— consideran que los gastos educativos pueden ser recuperados a través de los ingresos marginales que se obtienen cuando se cursa un determinado nivel de educación; pues los ingresos asociados a cada nivel educativo deben ser, en promedio, superiores a los que se asocian a los niveles anteriores.

A la luz de ese pensamiento también se ha planteado la hipótesis de que, en virtud de su mayor especificidad ocupacional, la enseñanza técnica permite que sus egresados se desarrollen profesionalmente en condiciones más favorables que las de quienes proceden de las ramas educativas de carácter propedéutico.

Sin embargo, los datos obtenidos a través de varias investigaciones realizadas en América Latina, no han soportado esta predicción. Estas investigaciones han seguido tres vertientes. La primera corresponde a las investigaciones que han comparado los salarios de los egresados de las escuelas técnicas —así como las tasas a las que se incrementan esos salarios por cada año de experiencia laboral— con datos correspondientes a egresados de escuelas propedéuticas (Muñoz Izquierdo y Rodríguez, 1980). La segunda vertiente corresponde a las investigaciones que han comparado las tasas de costo-beneficio resultantes de las inversiones en escuelas técnicas, con las obtenidas a través de las inversiones dedicadas a las instituciones de formación profesional (o de enseñanza vocacional).<sup>7</sup> Por último, la tercera corresponde a aquellas investigaciones que han comparado los salarios de

---

<sup>7</sup> En Colombia, se observó que el mercado laboral no premia en forma especial a quienes cursaron algún año de bachillerato técnico, ya que éstos tienen perfiles de ingreso similares a los de los obreros calificados con algún año de secundaria, y a los de los obreros que, después de la educación primaria, cursaron estudios vocacionales en el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA). (Cfr. Reyes y Gómez, agosto 1980/julio 1981). Cabe señalar que esta conclusión es similar a las obtenidas a través de otros estudios que fueron realizados, respectivamente, en Chile e Israel. El primero es una tesis doctoral a través de la cual fueron comparadas las tasas de retorno de las escuelas técnicas con las de un programa de aprendizaje, encaminado hacia ocupaciones equivalentes. El autor encontró que, al contrario de lo que podía suponerse, los retornos de este programa exceden a los de las escuelas mencionadas. (Cf. Corvalán, 1980). El segundo estudio comparó las tasas de retorno de diversos modelos de capacitación, incluyendo los impartidos a través de escuelas técnicas. Su autor afirma: “No son estadísticamente significativas las diferencias entre los salarios de quienes fueron entrenados a través de diversos medios, aun cuando las modalidades de entrenamiento varían en duración, *currículum* y tipos de alumnos. Los costos, por tanto, varían considerablemente. El método menos formalizado es tres veces menos caro que el más formalizado” (Cf. Borus, 1977).

egresados de escuelas diversificadas (o comprehensivas) con los de escuelas técnicas tradicionales.<sup>8</sup>

#### IV. OFERTA Y DEMANDA DE EGRESADOS

Las decisiones de invertir en enseñanza técnica se orientan, según el paradigma neoclásico, por el comportamiento de la productividad económica y la empleabilidad de los egresados de esta modalidad educativa. Estas variables dependen, a su vez, de las relaciones que existan entre la oferta y la demanda para esos egresados.

Ahora bien, las investigaciones sobre este tema reflejan, entre otras cosas, que los egresados de las escuelas técnicas han ingresado a mercados de trabajo cuya demanda ha resultado más

---

<sup>8</sup> En 1980 fue publicada una evaluación de la enseñanza media diversificada que había sido introducida en El Salvador, a través de la reforma educativa efectuada entre 1967 y 1972. Entre las conclusiones obtenidas, transcribimos las siguientes: a) Como en la mayoría de las evaluaciones de educación técnico-vocacional a nivel medio, los resultados sugieren que el entrenamiento especializado a nivel bachillerato, no reporta beneficios inmediatamente evidentes para los egresados o empleadores. Los egresados con entrenamiento especializado..., cuando tienen trabajo, no reciben salarios que reflejen alguna contribución más importante hecha por ellos a la empresa. b) No hay evidencia de que la cantidad de aprendizaje logrado (medido a través de las calificaciones obtenidas) se encuentre asociada con la consecución de un mejor empleo o con la obtención de mejores salarios. c) Por tanto, si los programas diversificados fueran sustituidos por otros de naturaleza tradicional (de humanidades, matemáticas y comercio), se obtendrían resultados semejantes, pero el costo resultante sería aproximadamente un 10% más bajo que el necesario para desarrollar los programas arriba mencionados. (Cf. McGinn y Toro, 1980). Un estudio muy similar al anterior, realizado en Colombia (con datos recogidos en 1981), con el fin de evaluar el impacto económico de los Institutos Nacionales de Educación Media (INEMs) (a través de los cuales fue introducido en ese país el currículo comprehensivo), partió de una comparación de egresados de estos institutos con exalumnos procedentes de escuelas no diversificadas (pero que cursaron estudios en las mismas áreas). Sus autores encontraron, entre otras cosas, lo siguiente: a) En general, las diferencias entre los ingresos de los exalumnos de los INEMs y los de las escuelas control no son estadísticamente significativas. b) En forma global, los INEMs no resultan económicamente más eficientes que las escuelas control. c) Sin embargo, se detectaron diferencias entre áreas de especialidad; ya que —en contraste con lo observado en México— las tasas de retorno para los egresados de áreas vocacionales de los INEMs —enseñanza comercial, industrial y agrícola— (que fueron de 10.3%) resultaron ligeramente superiores a las correspondientes a los egresados de escuelas propedéuticas no diversificadas (cuya magnitud fue estimada en 9.8%). d) Los INEMs no han alterado significativamente las pautas de empleo generadas por el sistema escolar tradicional. En cambio, han acentuado la propensión de los egresados de la enseñanza media a estudiar educación superior. (Cf. Psacharopoulos y Zabalza, 1985).

estrecha que la oferta.<sup>9</sup> Ello produjo dos efectos distintos. Por un lado, una proporción importante de los estudiantes de las escuelas técnicas prefirieron continuar sus estudios en el nivel superior del sistema educativo. Por otro lado —según se observó en México— sólo el 45% de los egresados que no siguieron estudiando obtuvieron empleos en el sector moderno de la industria de transformación o en empresas ligadas al gobierno.<sup>10</sup> Además, aquellos que ingresaron al sector moderno tuvieron que aceptar ocupaciones desempeñadas por quienes habían adquirido, en promedio, una escolaridad inferior a la suya. Estas disparidades, en el caso de las mujeres, son todavía de mayor magnitud.

Por otra parte, se ha comprobado que el salario de estos egresados está determinado por el segmento del mercado de trabajo en el que estos individuos logran insertarse. Los que en 1979 ingresaron en México al sector informal obtuvieron —no sólo al incorporarse al mercado, sino a través de su vida activa— salarios inferiores a los de quienes consiguieron empleo en los sectores modernos. Así pues, el salario no depende tanto de la escolaridad alcanzada, sino de las características tecnológicas y sociales del contexto en el que los egresados utilizan su escolaridad. En otras palabras, el mercado de trabajo está estructurado de tal manera que provoca profundos contrastes entre los niveles de vida de quienes laboran en el mismo. Ello refleja, pues, una serie de fenómenos no predichos por la teoría del capital humano; ya que, según ésta, la productividad de la educación debe ser homogénea en la totalidad del sistema productivo.

Ahora bien, según los razonamientos neoclásicos, bastaría distribuir la educación en una forma más homogénea para mejorar la distribución del ingreso. Esos razonamientos se basan, sin embargo,

---

<sup>9</sup> De acuerdo con datos publicados por el Banco Mundial, las relaciones existentes entre los egresados de los sistemas de capacitación, y el número de empleos que son creados durante el mismo lapso para ellos, oscila entre 5/1 a 12/1 en diversos países de la Región. Esto es más grave, por supuesto, en aquellos casos (como el colombiano) en donde el empleo industrial —globalmente considerado— ha sufrido contracciones en términos absolutos.

<sup>10</sup> En Colombia se encontró que dos terceras partes de los egresados de las secundarias técnicas no ocupan el puesto de técnicos de nivel medio, sino los de obreros u operarios calificados. Así mismo, se detectó que quienes no concluyen estos estudios —que son las nueve décimas partes de los que ingresan, muchos de los cuales se graduaron del ciclo inferior de la enseñanza media como “expertos” o “peritos industriales”— se orientan casi en su totalidad a engrosar las filas del proletariado industrial como obreros calificados. (Cf. Reyes y Gómez, *op. cit.*).

en observaciones muy superficiales, que captan las relaciones entre los salarios y los niveles educativos. Pero los análisis citados señalan que si, en igualdad de condiciones, se siguiera expandiendo la enseñanza técnica, los egresados de la misma se verían obligados a refugiarse en los sectores informales de la economía, ya que los sectores modernos no ofrecen las oportunidades laborales que serían necesarias para absorber a los nuevos egresados.

## **V. EFECTOS ECONÓMICOS DE LA EDUCACIÓN A TRAVÉS DEL AUTOEMPLEO**

La observación hecha anteriormente conduce a preguntarnos si, en las condiciones descritas, resultaría rentable la educación que reciban aquellos sujetos que se vean obligados a desarrollar actividades económicas por cuenta propia —distintas, por tanto, de las ocupaciones hacia las que tradicionalmente se han enfocado las expectativas de los egresados del sistema educativo.

Algunas respuestas tentativas a esta pregunta pueden ser deducidas de los resultados de un estudio de campo efectuado en 1989 (Muñoz Izquierdo y Lira, 1989), con el propósito de examinar las características, el funcionamiento y los factores intervinientes en el éxito económico de 600 pequeñas empresas,<sup>11</sup> localizadas en el área metropolitana de la ciudad de México.<sup>12</sup> Las actividades de las mismas corresponden a diversos giros (que pueden ser agrupados en cuatro rubros: el comercio, la producción, los servicios de reparación y el transporte urbano).

Al examinar el comportamiento de quienes cursaron en promedio 13 años de escolaridad,<sup>13</sup> y se encuentran al frente de las empresas estudiadas (y al comparar el comportamiento de los mismos con el de los demás microempresarios —que no obtuvieron la escolaridad mencionada—) fue posible observar, entre otras cosas, lo siguiente:

---

<sup>11</sup> El tamaño de las empresas fue medido a través del número de trabajadores de las mismas. Las unidades estudiadas cuentan, como máximo, con diez trabajadores.

<sup>12</sup> La encuesta fue realizada a través de un convenio celebrado entre el Centro de Estudios Educativos, A.C., la Fundación para el Apoyo a la Comunidad y la Universidad Iberoamericana.

<sup>13</sup> Este grupo de entrevistados incluye a todos aquellos que cursaron, al menos, un año de enseñanza superior. Por tanto, en él se encuentran los sujetos que concluyeron su enseñanza media (tanto de carácter propedéutico como terminal).

- a) De la misma manera que la mayoría de los sujetos entrevistados, quienes cursaron en promedio 13 años de escolaridad, y han optado por desarrollar estas actividades por cuenta propia, lo han hecho como respuesta a las presiones derivadas de las condiciones económicas por las que ha atravesado el país durante los últimos años.<sup>14</sup> Sin embargo, es interesante señalar que la mayoría de los primeros iniciaron estas actividades después de examinar alguna oferta que les fue hecha con este propósito, en tanto que la mayoría de los demás microempresarios las iniciaron “porque esto les parecía un trabajo fácil” que, además, “requería pocos conocimientos”. Así pues, se puede inferir que, el haber alcanzado este promedio de escolaridad, influye en el desarrollo de la capacidad analítica que es necesaria para evaluar diversas alternativas de inversión económica.
- b) El número promedio de trabajadores con que cuenta la mayoría de las empresas que dirigen quienes cursaron en promedio 13 años de escolaridad, oscila entre 5 y 8. (Un 50% de los mismos ha cursado por lo menos un año de educación superior). En cambio, las empresas que dirigen los demás sujetos entrevistados cuentan, en promedio, con 9 trabajadores (cuya escolaridad es relativamente baja —2.5 años—). Ello parece indicar que las empresas dirigidas por estos últimos se aproximan, más que las que dirigen los primeros, al modelo de la “empresa familiar”, en donde la creación de empleos depende más de una racionalidad social y cultural que de una racionalidad de naturaleza económica.
- c) Cuando se pidió a los entrevistados que identificaran los principales problemas que afectan a sus unidades productivas, la mayoría de quienes adquirieron menores promedios de escolaridad se refirieron a factores ajenos a sus empresas (“acaparamiento de los mercados”, “no poder producir artículos que tienen mayor demanda”, “escasez de insumos”, etc). En cambio, la mayoría de quienes cursaron en promedio 13 años de escolaridad mencionó la “falta de personal adecuadamente preparado”. Esto puede indicar que estos últimos perciben, con mayor claridad que los demás, la posibilidad de resolver, a través de esfuerzos adecuadamente orientados, algunos de los problemas que afectan a sus empresas.

---

<sup>14</sup> Cabe mencionar que la antigüedad de estas microempresas es, en promedio, inferior a los tres años.

- d) Al estimar el incremento que han experimentado anualmente los capitales invertidos en las microempresas estudiadas, desde la fecha de iniciación de operaciones (expresando estos valores a través de los respectivos costos de reposición), se observó que las inversiones hechas en empresas dirigidas por quienes cursaron en promedio 13 años de escolaridad, han experimentado (modalmente) un incremento de 4.1 millones de pesos; en tanto que el incremento correspondiente a las inversiones de las empresas que integran el total de la muestra, fue de 2.0 millones. Aunque estas cantidades están sujetas a inevitables errores de estimación, las diferencias observadas entre ambos promedios son de suficiente magnitud como para poder inferir que las empresas dirigidas por quienes cursaron en promedio 13 años de escolaridad, están operando con una eficiencia financiera mayor de la que corresponde a las unidades manejadas por los demás microempresarios integrantes de la muestra.

De lo anterior se puede inferir que el comportamiento de aquellos que cursaron en promedio 13 años de escolaridad y desarrollan estas actividades por cuenta propia, se está caracterizando, en general, por un mayor grado de racionalidad que el correspondiente al de los demás microempresarios entrevistados. En consecuencia, los resultados económicos de las actividades de estos egresados tienden a ser más favorables que los obtenidos por quienes obtuvieron menores dosis de escolaridad.

La inferencia anterior puede significar —a simple vista— que, si las condiciones económicas existentes en el periodo y espacio geográfico en que se realizó el estudio citado permanecieran constantes, las actividades económicas desarrolladas por cuenta propia al margen del sector moderno podrían ser consideradas como alternativas aceptables para la inserción en el aparato productivo de los sujetos que cursen, en promedio, 13 años de escolaridad —sin que para ello sea necesario introducir reformas curriculares, o tomar otro tipo de medidas, en las instituciones educativas. Sin embargo, tal observación sólo sería válida si bastara incluir criterios de naturaleza individualista en el marco de referencia desde el cual deba ser evaluado el comportamiento de estos sujetos. Empero, si se incluyen en ese marco algunos criterios de otra índole —referidos, por ejemplo, al impacto que los

egresados del sistema escolar (y, sobre todo, los procedentes de escuelas técnicas) ejercen en la sociedad más amplia— las observaciones anteriores adquieren un significado muy distinto.

En efecto, el estudio citado no proporcionó evidencias de que quienes cursaron en promedio 13 años de escolaridad estén contribuyendo, en forma significativa, al desarrollo y adopción de tecnologías adecuadas a la dotación de factores disponibles en México (y en el resto de América Latina). Tampoco arrojó evidencias de que esos sujetos estén promoviendo el desarrollo de unidades productivas que, mediante una articulación orgánica con empresas similares, vayan alcanzando condiciones que les permitan competir en formas cada vez más favorables con las empresas monopólicas —tanto en los mercados de insumos como en los de productos finales.

Por otra parte, el estudio tampoco permite afirmar que las microempresas dirigidas por los sujetos mencionados estén siendo capaces de absorber, productivamente, a quienes pertenecen a los sectores mayoritarios de la sociedad —pues, como se recordará, la densidad educativa de la fuerza de trabajo ocupada en esas empresas es relativamente elevada. Por estas razones, se puede afirmar que, si bien el impacto de las microempresas dirigidas por quienes cursaron en promedio 13 años de escolaridad, puede ser satisfactorio para los sujetos que las promueven, esto no es suficientemente benéfico para la sociedad en su conjunto. Parece, por tanto, que sólo a través de una revisión de los currículos de la enseñanza media y superior —que considere una vinculación más eficaz de las instituciones educativas con el sistema productivo— sería posible preparar a los egresados de estos niveles educativos para que sean capaces —y que estén en condiciones— de instrumentar estrategias de desarrollo empresarial que beneficien a los sectores mayoritarios de las sociedades latinoamericanas.

## **VI. TENDENCIAS EN EL FINANCIAMIENTO DE LA ENSEÑANZA TÉCNICA**

Los resultados de varios estudios que, como los citados en el apartado anterior, fueron realizados con la finalidad de evaluar la productividad de las inversiones dedicadas a la enseñanza técnica, han tenido repercusiones, tanto en la orientación que han seguido

—durante las décadas más recientes— las políticas de financiamiento, como los flujos de recursos dedicados a apoyar esta modalidad educativa.

## A. Financiamiento internacional

El organismo internacional que ha canalizado más apoyos al desarrollo de la enseñanza técnica y vocacional es —según lo afirma la propia institución— el Banco Mundial. En efecto, la asistencia internacional a la educación técnica y formación profesional en los años ochenta alcanzó un promedio anual de cerca de 600 millones de dólares.<sup>15</sup> De esa cantidad, el citado Banco aportó el 45%; otros organismos multilaterales proporcionaron el 25% y los organismos bilaterales el 30%. Para esto fue necesario que, entre 1963 y 1976, el organismo citado dedicara el 40% de su financiamiento educativo total a la formación profesional y técnica de niveles secundario y postsecundario, como se puede apreciar en el cuadro 4. (Más de la mitad de esos recursos se canalizaron a escuelas de formación profesional y de secundaria diversificada) (Banco Mundial, 1991: capítulo 6).

**CUADRO 4**  
**Distribución de las inversiones del Banco Mundial en educación técnica y formación profesional (1963-1988)**

	1963-76*	1977-86**	1987-88***
Secundaria diversif.	28%	3%	0%
Secundaria profesional	26%	19%	15%
Postsecundaria profesional	21%	29%	9%
Extraescolar	26%	49%	77%

Fuente: Banco Mundial, *op. cit.*: 75.

\* Total: 969 millones de dólares; \*\* Total: 3 223 millones de dólares; \*\*\*

Total: 1 176 millones de dólares.

<sup>15</sup> Cabe señalar que esta cifra representa más del triple de la de 180 millones que dedicaron anualmente, por los mismos organismos, a la educación primaria.

Sin embargo, “las evaluaciones efectuadas hacia finales de los años setenta comenzaron a plantear dudas en cuanto a la eficacia en función de los costos de la formación profesional escolarizada, especialmente en escuelas diversificadas. Los altos costos, los bajos niveles de uso de los servicios, el exceso de graduados y la dificultad para predecir la demanda de habilidades fueron algunas de las dificultades mencionadas” (*Ibid.*). En consecuencia, “la orientación del financiamiento del Banco comenzó a cambiar, de la educación secundaria diversificada y profesional hacia la formación profesional en centros especializados y la creación de entidades nacionales de capacitación” (*Ibid.*). Estos cambios pueden observarse en el cuadro 4.

Ahora bien, según lo observa el mismo Banco, “la ayuda para educación y formación profesional —que se ha concentrado en fortalecer la capacitación previa al empleo en varios niveles— ha beneficiado a sólo una pequeña parte de los jóvenes en escuelas o instituciones de capacitación”. Y, por otra parte, “la gran cantidad de ayuda internacional ha contribuido a establecer una base de capacidad de adiestramiento en la mayoría de los países, pero también a una ampliación excesiva de esa capacidad en algunos” (*Ibid.*).

## **B. Canalización de los impuestos especiales hacia programas de capacitación elegidos por el sector privado**

Como se hizo notar en el apartado I de este trabajo, proporciones importantes del financiamiento de los institutos de formación profesional que siguen el modelo introducido en Brasil, en la década de los cuarenta (los cuales ofrecen cursos de capacitación al margen del sistema de educación formal), han procedido, en la mayoría de los casos, de impuestos sobre las nóminas. Por tanto, estos impuestos han servido, tradicionalmente, para canalizar recursos financieros a la capacitación ofrecida por el sector público.

Más recientemente, sin embargo, esta estrategia de financiamiento está cambiando —muy a tono, por cierto, con las características de la estrategia neoliberal de desarrollo que se está adoptando actualmente en casi todo el mundo. En Brasil, los patrones pueden retener una porción de los impuestos arriba mencionados, para usarla en la contratación directa de servicios de capacitación. En Chile, el subsidio que se canalizaba hacia este objetivo (basado

en sobretasas tributarias), ha sido reemplazado por un sistema de contratación de servicios, ofrecidos en forma competitiva por el sector público y el privado. En Colombia, se ha considerado eliminar el impuesto a las nóminas, obligando, en cambio, a los institutos de formación —que han funcionado satisfactoriamente durante 20 años— a competir por la obtención de fondos.<sup>16</sup>

### **C. Reembolso de los gastos en capacitación hechos por las empresas**

El mismo efecto que producen los cambios arriba descritos —al transferir al sector privado la facultad de seleccionar los programas de capacitación financiados por el Estado— se obtiene a través de otra modalidad, que hasta ahora ha sido ensayada fuera de América Latina. Como esta alternativa también es congruente con las políticas de “adelgazamiento” del sector público, no es difícil que más adelante sea adoptada por algunos gobiernos de la Región.

Este objetivo se logra en Singapur, por ejemplo, a través de la operación de un Fondo (conocido como *Skills Development Fund*); el cual se alimenta por medio de un impuesto sobre los salarios de los trabajadores no calificados, y se dedica a reembolsar, a las empresas, los gastos hechos en capacitación.<sup>17</sup>

Los resultados de esa experiencia han sido evaluados positivamente —desde el punto de vista de los organismos internacionales.<sup>18</sup> Sin embargo, es muy probable que sus logros sean atribuibles —al menos parcialmente— a las condiciones por las que atraviesa la economía de Singapur (cuya tasa de crecimiento anual ha sido notable). Esta hipótesis se deduce, fácilmente, de los resultados obtenidos del análisis de una experiencia semejante, registrada en condiciones macroeconómicas distintas.<sup>19</sup>

Por otra parte, al examinar con más detalle la experiencia de Singapur se aprecia que, en sus primeras etapas, los apoyos proce-

<sup>16</sup> Reporte CINTERFOR/OIT, 1991, citado por el Banco Mundial (*op. cit.*).

<sup>17</sup> La información aquí transcrita procede del estudio del Banco Mundial, que se ha venido citando.

<sup>18</sup> Hacia 1985, los subsidios otorgados a través del Fondo citado habían abarcado a 23 000 empresas y permitieron capacitar al 21% de la fuerza labora de ese país.

<sup>19</sup> A través de otra experiencia (obtenida a través del *Zimbabwe Manpower Development Fund*), sólo fue posible subsidiar a 77 empresas en un año (1987), las cuales ofrecieron capacitación a 640 trabajadores.

denes del Fondo fueron canalizados prioritariamente hacia las empresas de mayor tamaño. Algunas de éstas, por cierto, pudieron haberse limitado a recuperar los gastos efectuados en programas de capacitación que ya estaban operando con anterioridad, por lo que el Fondo pudo haber tenido un impacto limitado en la expansión de la oferta de capacitación, o en el mejoramiento de la calidad de la misma.

Posteriormente se ha alentado, en el país mencionado, la formulación de planes empresariales de capacitación en la planta. Los reembolsos pueden representar ahora el 90% de los costos de los programas correspondientes. También se han hecho, ahí mismo, esfuerzos por dar a conocer, a las empresas medianas y chicas, la disponibilidad de estos recursos; lo que ha permitido aumentar las proporciones de estos tipos de empresas que han sido beneficiadas por el Fondo. Esa tendencia aparece en el siguiente cuadro:

**CUADRO 5**  
**Singapur: Perfil de las empresas subsidiadas**  
**a través del *Skills Development Fund***

Número de empleados	1986		1988	
	Solicitantes	Subsidiadas	Solicitantes	Subsidiadas
1-10	50 405	2.2%	60 536	8.0%
11-49	9 862	22.8%	10 287	53.0%
50-99	1 183	66.4%	1 319	100.0%
100-99	603	87.0%	616	100.0%
200-499	367	99.7%	358	100.0%
500 +	217	100.0%	224	100.0%

Fuente: Banco Mundial (*op. cit.*).

#### **D. Desarrollo de mercados privados de capacitación**

En el mismo Zimbabwe (país en el cual diversos factores macroeconómicos han limitado el crecimiento del empleo, con lo cual ha disminuido la eficacia de la capacitación ofrecida por el sector

público),<sup>20</sup> se ha desarrollado un importante mercado privado de capacitación. En éste intervienen instituciones superiores de educación a distancia (ofreciendo cursos técnicos y asignaturas relacionadas con el comercio y la banca), y otros institutos privados que funcionan con horarios compatibles con las jornadas laborales. Las instituciones privadas de educación superior también han empezado a participar en el mercado de perfeccionamiento de personal en servicio (especialmente en áreas vinculadas con la administración).<sup>21</sup>

### **E. Privatización del financiamiento de la capacitación impartida por instituciones públicas**

Por otra parte, se han registrado experiencias en las que las instituciones públicas han optado por ofrecer cursos nocturnos de capacitación o actualización, sujetos al pago de colegiaturas. Según el Banco Mundial, las escuelas privadas (o las públicas que, mediante el pago de colegiaturas,<sup>22</sup> ofrecen cursos de características semejantes a los de las privadas), prosperan cuando los mercados laborales premian el gasto privado en capacitación.

Es necesario recordar, sin embargo, que los diferenciales salariales asociados con estos cursos pueden ser atribuibles —al menos parcialmente— al “credencialismo”. Como es sabido, este fenómeno se desarrolla cuando la oferta de determinado tipo de trabajo excede a su demanda. Por tanto, no se puede afirmar con certeza —a pesar del éxito económico al que puedan conducir los cursos mencionados— que ellos incrementen realmente, en todos los casos, la productividad de sus alumnos. Al menos una parte de los diferenciales mencionados podría ser atribuida, de acuerdo con esta observación, a que los respectivos cursos estén impulsando el desarrollo de la “espiral de las calificaciones”. Como es sabido, esta dinámica produce el efecto de que quienes disponen de

---

<sup>20</sup> En 1986, de los 110 000 aprendices que solicitaron empleo, sólo 1 000 lo pudieron encontrar.

<sup>21</sup> Cabe anotar que este fenómeno también se está manifestando en México, en donde se han extendido muy rápidamente los llamados “diplomados”, ofrecidos por instituciones privadas de educación superior, con finalidades semejantes.

<sup>22</sup> En esta situación se encuentra el Instituto Politécnico de Zimbabue, en cuyos cursos nocturnos están matriculados alrededor de 700 estudiantes. Los ingresos por colegiaturas permiten generar un 20% de superávit a la institución citada.

mayores niveles de educación formal (expresados en diplomas y certificados), van desplazando paulatinamente de las distintas ocupaciones (o impidiendo la posibilidad de obtener empleo) a quienes no alcanzaron esos niveles educativos.

## **F. Financiamiento de programas de capacitación industrial para las mujeres**

Como es sabido, en América Latina —como en otras Regiones del llamado tercer mundo— las mujeres no han participado, en las mismas proporciones que los varones, en la fuerza de trabajo industrial. Independientemente de que esta tendencia se está modificando —a través de la mayor participación femenina en algunas de las ocupaciones propias de las “industrias maquiladoras”—, en varios países de la Región se ha optado por generar programas orientados a capacitar a estas personas para el desempeño de aquellas ocupaciones que, tradicionalmente, no han estado a su alcance (en la misma proporción que a los varones).

El Reporte del Banco Mundial (*op. cit.*: 71) transcribe los resultados obtenidos, a través de programas de este tipo, en Jamaica, Chile y la República Dominicana. A estos datos se pueden añadir los generados a través de otro proyecto, que fue desarrollado en México (Pinedo, 1987).

Entre los factores que han favorecido el éxito de algunos de estos programas se mencionan: el que, al difundirlos, se haya invitado explícitamente a las mujeres a participar en ellos; el haber establecido mecanismos de asesoría, orientación y colocación no oficial; y el compromiso de los patrones de contratar a las egresadas por un periodo de prueba. Por supuesto, no todos los programas han sido exitosos. Entre los obstáculos más comunes se menciona (además de la ausencia de algunos de los factores a los que se acaba de aludir), el escaso nivel de dedicación del personal para el logro de los objetivos propuestos.

Como se puede apreciar, estos programas se fundamentan en criterios de equidad —lo que resulta de la mayor importancia, si se consideran las adversas condiciones en que generalmente se encuentran las candidatas a participar en estas experiencias—. Conviene, pues, promover estas acciones en forma adecuada (lo que exige disponer, entre otras cosas, de estimaciones confiables

acerca del comportamiento de la demanda y oferta de recursos humanos).

## **G. Comentarios**

Como se habrá apreciado, las tendencias registradas en este apartado se refieren a la capacitación necesaria para desempeñar ocupaciones en los sectores modernos de la economía. En lo expuesto se advierte, por una parte, que las corrientes de financiamiento se están orientando, prioritariamente, hacia programas de formación vocacional. (Esto se debe, probablemente, a la mayor versatilidad que ellos tienen, en relación con la enseñanza técnica escolarizada; así como a los mayores coeficientes de efectividad de costos con los que generalmente funcionan estos programas —si tales coeficientes son comparados, también, con los de la citada enseñanza.).

Por otra parte, los datos indican, claramente, una tendencia hacia la privatización de estos programas —o, por lo menos, hacia una mayor participación del sector privado en la orientación y selección de los mismos—. Esto, como ya lo señalamos, es congruente con las características del modelo neoliberal de desarrollo que se ha adoptado en la Región durante los últimos años; pues éste, como es bien sabido, se apoya fundamentalmente en las fuerzas del mercado. Seguramente, quienes han impulsado estas tendencias, suponen que a través de ellas se podrá lograr la deseada convergencia entre la oferta y la demanda, que corresponda a cada una de las ocupaciones que se vayan generando en las economías de la Región. Empero, como se explicará en seguida, es muy probable que tal equilibrio sólo pueda lograrse a través de una fuerte contracción de la oferta de capacitación.

## **VII. FINANCIAMIENTO DE PROGRAMAS DE CAPACITACIÓN PARA EL DESEMPEÑO DE OCUPACIONES POR CUENTA PROPIA**

Cabe recordar, por una parte, que en el escenario de la industrialización endógena —vigente en América Latina durante varias décadas— no fue posible absorber productivamente, en los sectores modernos de las economías latinoamericanas, a los egresados

de la enseñanza técnica (esto ocurrió, al menos, en los países que tienen todavía altas tasas de crecimiento demográfico). Por otra parte, es necesario tener en cuenta que el nuevo modelo de desarrollo tampoco está orientado a promover el pleno empleo — pues sólo funcionará eficazmente por medio de una sustitución más rápida de mano de obra (poco calificada), por tecnologías intensivas de capital.<sup>23</sup>

De lo anterior se deduce, muy fácilmente, la necesidad de que la enseñanza técnica —y los programas de formación profesional— se orienten a satisfacer las necesidades de capacitación de aquellos sectores de las poblaciones latinoamericanas que no podrán encontrar empleo en los sectores modernos.

Dado que los problemas de empleo y subempleo se han venido manifestando durante varias décadas en América Latina, también se ha venido discutiendo la conveniencia de canalizar recursos hacia el financiamiento de programas de capacitación no orientados hacia el desempeño de ocupaciones subordinadas a determinado empleador, sino hacia el desarrollo de actividades económicas por cuenta propia.<sup>24</sup>

De los análisis de este asunto se ha desprendido la conclusión de que esos programas no pueden ser efectivos mientras no

<sup>23</sup> En este sentido, la viabilidad del modelo —que, como se decía, sólo puede funcionar con altos coeficientes de capital/trabajo— depende de la magnitud e intensidad de las inversiones extranjeras —a través de las cuales pueden ser transferidas a los países menos desarrollados las tecnologías y los capitales procedentes del llamado primer mundo—. Este modo de producción, sin embargo, no está orientado hacia el fortalecimiento de los mercados internos. El hecho de que el modelo de desarrollo —que está siendo sustituido— no haya sido capaz de construir estos mercados, explica, al menos parcialmente, los exagerados incrementos que debieron experimentar las deudas externas de los países de la Región —lo que condujo al estallamiento de la “crisis” de todos conocida—. (Desafortunadamente, no parece muy plausible, al menos a mediano plazo, el nuevo planteamiento de la UNESCO-CEPAL, el cual parte del supuesto de que los países latinoamericanos pueden estar en condiciones de generar esas tecnologías por sí mismos). (Cf. UNESCO-CEPAL, 1991). Como todos los países de la Región (y algunos otros ubicados fuera de la misma) están compitiendo por los mismos recursos, no se puede tener la certeza de que las inversiones fluyan efectivamente hacia nuestros países, en las proporciones necesarias para poder ocupar en forma productiva a proporciones significativas de las poblaciones económicamente activas de la Región.

<sup>24</sup> La posibilidad de combatir el desempleo a través del fomento de actividades económicas por cuenta propia ha sido analizada, principalmente, por el Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC). La conveniencia de diseñar los programas de capacitación correspondientes ha sido considerada, entre otros, por Oscar Corvalán, desde el Centro para la Investigación y el Desarrollo de la Educación (CIDE) de Santiago de Chile.

formen parte de estrategias más amplias. Así por ejemplo, es necesario que la capacitación sea apoyada, entre otras cosas, por un conjunto de mecanismos y políticas que, por una parte, disminuyan la vulnerabilidad que caracteriza a los pequeños productores en mercados generalmente oligopólicos; y, por otra, agilicen el acceso de los microempresarios a los recursos crediticios y a diversos tipos de asistencia técnica.<sup>25</sup>

Cabe señalar, al respecto, que el reporte del Banco Mundial (que se ha venido citando) transcribe datos de dos experiencias, procedentes de otros continentes, que pueden ser relevantes para América Latina (Banco Mundial, *op. cit.*: 68 ss.). La primera se refiere a la capacitación para el empleo por cuenta propia en zonas rurales.<sup>26</sup> La segunda, a la capacitación de microempresarios urbanos.<sup>27</sup>

La escuela a la que se refiere el primer caso tomó la decisión —con base en los resultados de una encuesta— de revisar su plan de estudios, con el propósito de reemplazar la enseñanza de un oficio (como la carpintería o la albañilería), por la capacitación en destrezas múltiples, la incorporación de oficios tradicionales útiles y la flexibilización de la oferta de cursos. Un estudio de seguimiento

---

<sup>25</sup> Este comentario se basa en diversas observaciones. Cabe recordar, en primer lugar, que un seguimiento de egresados de escuelas técnicas efectuado en México (Cf. Muñoz Izquierdo y Rodríguez, 1980) mostró claramente que, entre los factores determinantes del salario de esos sujetos, ocupa un lugar destacado el sector de la economía en el que ellos trabajan. (Aquellos que lo hacen en el sector informal obtienen ingresos inferiores a los de quienes encontraron empleo en el sector formal). En segundo lugar, como se hizo notar anteriormente, la investigación sobre microempresas llevada a cabo en la ciudad de México (Cf. Muñoz Izquierdo y Lira, 1989) permitió apreciar que los sujetos de mayor escolaridad obtienen mayores ingresos que los correspondientes a los demás microempresarios ubicados en el mismo sector. Al considerar, por una parte, que quienes se encuentran en el sector informal perciben ingresos menores que los de quienes trabajan en el formal y, por otra, que la escolaridad de los primeros influye en su salario, es plausible plantear la hipótesis de que una capacitación adecuada a las condiciones del sector informal (sumada a otros factores), puede contribuir a reducir las diferencias observadas entre los salarios de quienes se encuentran trabajando en cada uno de los sectores mencionados. Por otra parte, la complejidad de los problemas que enfrentan, en México, los programas dedicados a fomentar actividades económicas en el sector informal (de las que se desprende la naturaleza de los programas de capacitación que podrían ser pertinentes), puede apreciarse en una encuesta realizada, en 1984, entre diversos tipos de unidades productivas correspondientes a dicho sector (Cf. Muñoz Izquierdo *et al.*, 1984).

<sup>26</sup> Se trata de la "Escuela Legruki de Formación Profesional" de Tanzania.

<sup>27</sup> Esta experiencia corresponde al *Entrepreneurship Development Program*, del estado de Gujarat, en la India. Según el mismo Reporte, más de 50 entidades de más de 20 estados hindúes tienen actualmente programas semejantes.

de egresados del nuevo programa encontró que más del 90% de éstos estaban empleados. Más de la mitad tenía empleos por cuenta propia en pequeños pueblos, o en éstos y en las zonas urbanas a la vez.

El segundo caso corresponde a un programa de servicios, orientado a fomentar la capacidad empresarial en diversas actividades económicas de pequeña escala. Los participantes se inscriben en cursos nocturnos de 90 días de duración, si tienen experiencia de trabajo, o en cursos intensivos de seis semanas, en régimen de tiempo completo, si no cuentan con esa experiencia.<sup>28</sup> En 14 años de funcionamiento del programa, se han formado alrededor de 8 000 nuevos empresarios y establecido 3 000 empresas industriales, que emplean entre tres y cinco personas cada una. El Reporte señala que el 80% de las empresas estudiadas a través de una encuesta, eran rentables después de cinco años; y que un 60% de los egresados había emprendido algún negocio.<sup>29</sup>

## VIII. CONCLUSIONES

El recorrido realizado a través de este artículo conduce a diversas conclusiones, que serán presentadas bajo cuatro categorías analíticas: 1) Situación en que se encuentran las investigaciones realizadas, en América Latina, sobre estos temas. 2) Tendencias que han seguido las políticas de financiamiento de los programas que aquí fueron analizados. 3) Políticas de capacitación de recursos humanos para los sectores formales de los sistemas productivos; y 4) Políticas de capacitación para desarrollar actividades económicas por cuenta propia, en los sectores menos desarrollados de las economías de la Región.

### *1. Situación de las investigaciones sobre estos temas*

Es indudablemente necesario actualizar la información y los análisis sobre la temática aquí abordada. Las condiciones de las economías latinoamericanas han sufrido, como es sabido, transforma-

---

<sup>28</sup> Los cursos abarcan diversos temas. Los alumnos preparan informes sobre sus proyectos, realizan viajes de estudios a industrias seleccionadas, reciben capacitación técnica y asesoría individual intensiva.

<sup>29</sup> Los datos transcritos fueron publicados en 1986.

ciones muy profundas durante la última década. Es probable que la direccionalidad de los resultados detectados durante la década anterior no haya variado significativamente, y que los problemas observados hasta entonces se hayan agravado, como consecuencia de la recesión por la que han atravesado los países latinoamericanos durante el periodo mencionado. La medida en la que estos supuestos se han cumplido sólo podrá conocerse, sin embargo, a través de un mayor impulso a las investigaciones interesadas en estos temas.

## *2. Tendencias que han seguido las políticas de financiamiento de la educación técnica y vocacional*

Las políticas en este campo se están orientando, por un lado, a distribuir el peso de las contribuciones al financiamiento de la educación, de acuerdo con el criterio de la "apropiabilidad de los beneficios"; y, por otro, a canalizar esas contribuciones hacia los diferentes tipos de programas de capacitación, a través de mecanismos de compra-venta. (Esto último significa, como aquí se decía, transferir a los empleadores la facultad de financiar —o comprar— los programas que juzguen más pertinentes, en un mercado en el que las diferentes instituciones que ofrecen esos programas tengan que competir, entre sí, por vender sus servicios).

Como se dijo al principio de este artículo, el modelo que está siendo sustituido por estas políticas había sido diseñado para obtener recursos —para el financiamiento de la educación técnica y vocacional— a través de mecanismos fiscales (los cuales, por su propia naturaleza, permitían distribuir el peso de esas contribuciones en forma proporcional a la capacidad de pago de los contribuyentes, y no necesariamente de acuerdo con las necesidades de los mismos). Los recursos obtenidos a través de esta vía fueron canalizados hacia el financiamiento de instituciones administradas en forma tripartita (por los gobiernos, los empleadores y los trabajadores). Por tanto, siempre estuvo abierta la posibilidad de satisfacer tanto las necesidades de capacitación identificadas por los empleadores privados, como aquellas otras, de naturaleza social, identificadas y jerarquizadas por los gobiernos o los propios trabajadores.

Ahora bien, en la medida en que se vaya extendiendo el modelo

basado en el funcionamiento del mercado, los empleadores sólo dedicarán a la capacitación los recursos que sean necesarios para satisfacer sus propias necesidades —y no los montos que han estado aportando de acuerdo con su capacidad de hacerlo. Por otra parte, los programas demandados serán, evidentemente, aquellos que satisfagan las necesidades concretas de los empleadores —o las de aquellos empleados que, por ocupar altos cargos, tengan capacidad para pagar colegiaturas. En consecuencia, los gobiernos dispondrán de menores recursos para impulsar la capacitación orientada hacia el sector social del aparato productivo, y los productores integrados a este sector difícilmente dispondrán de los recursos necesarios para financiar programas destinados a satisfacer sus necesidades específicas.

También se hizo notar en el artículo que estas tendencias hacia privatizar la capacitación se basan en el supuesto de que los mecanismos de mercado pueden llegar a ser más eficaces —en relación con los que hasta ahora han venido operando— para aproximar las ofertas de capacitación hacia sus respectivas demandas. Sin embargo, los efectos esperados sólo podrán lograrse (si acaso se logran), como aquí fue señalado, a través de una fuerte contracción de la oferta, que sería inducida por el lento crecimiento que, en el modelo de desarrollo basado en la automatización, tendrá la demanda correspondiente. Bajo este esquema seguirán, pues, esperando respuesta las demandas de capacitación de los sectores mayoritarios, que no puedan tener acceso a los empleos existentes en las empresas modernas.

### *3. Políticas de capacitación de recursos humanos para los sectores formales de los sistemas productivos*

Es muy probable que se hayan venido ensayando diversos modelos de capacitación en América Latina, con el objeto de localizar a aquellos que resultasen capaces de satisfacer, en mayor medida, los requerimientos de equidad (en la distribución de las oportunidades educativas), de utilización eficiente de los recursos disponibles (según lo refleje el comportamiento de los coeficientes de costo-beneficio), y de eficacia (en relación con la satisfacción de las demandas de recursos humanos generadas en el sistema productivo).

Los resultados de los estudios aquí reseñados indican que será difícil satisfacer simultáneamente esos tres criterios, al menos mientras no se modifiquen los escenarios actualmente existentes. Por un lado, parece estar suficientemente aclarado que la enseñanza vocacional (impartida por instituciones independientes de los ministerios de educación) es la que funciona con los coeficientes de costo-beneficio más favorables. (Es probable, además, que ese modelo sea capaz de responder, con mayor rapidez, a las necesidades de los empleadores). Sin embargo, la enseñanza vocacional —en las condiciones actualmente vigentes— no puede contribuir a mejorar la distribución de las oportunidades educativas, ya que está dirigida a quienes abandonaron el sistema educativo regular.

Por otro lado, se dispone de suficiente información como para afirmar que el modelo de educación secundaria diversificada es el más indicado para mejorar la distribución de las oportunidades educativas. (Como se sabe, el currículo de esas escuelas permite cumplir, simultáneamente, funciones propedéuticas y de capacitación para el trabajo). Sin embargo, se ha constatado, a través de diversos estudios aquí reseñados, que esas escuelas no generan (a través de la productividad de sus exalumnos) beneficios económicos superiores a los obtenidos por los egresados de las escuelas técnicas tradicionales; y que los beneficios que estas escuelas generan, a su vez, no son superiores a los obtenidos por los egresados de la enseñanza vocacional. Por tanto, la enseñanza secundaria diversificada no satisface el criterio referido a la utilización más eficiente de los recursos que le han sido asignados.

Así pues, es muy probable que el dilema existente, en las condiciones actuales, entre optimizar el uso de recursos y mejorar la distribución de oportunidades educativas, sólo pueda ser resuelto a través de una modificación en la administración de los currículos en que se basan las secundarias diversificadas. Por un lado, es necesario que estas escuelas conserven su carácter propedéutico; también es necesario que mantengan, en sus currículos, los aspectos teóricos de aquellas áreas curriculares encaminadas a crear y transmitir la cultura científico-tecnológica, necesaria para participar en actividades productivas. Por otro lado, los currículos deberían abrir espacios para recibir capacitación para el trabajo, en instituciones que impartan educación vocacional. Esta capacitación podría recibirse mientras se asiste a las secundarias diversificadas o,

si fuera necesario, en periodos especialmente programados para este fin.

4) *Políticas de capacitación para desarrollar actividades económicas por cuenta propia, en los sectores tecnológicamente rezagados de las economías latinoamericanas*

Como aquí se hizo notar, los programas de capacitación encaminados hacia el desarrollo de las actividades económicas a que se refiere este apartado, sólo pueden ser efectivos si forman parte de un conjunto de mecanismos y políticas que, por una parte, disminuyan la vulnerabilidad que caracteriza a los pequeños productores en mercados generalmente oligopólicos; y, por otra, agilicen el acceso de los microempresarios a los recursos crediticios y a diversos tipos de asistencia técnica.

Es necesario agregar que lo anterior sólo será factible cuando la capacitación para los sectores tecnológicamente rezagados forme parte de una estrategia general, encaminada a consolidar un sistema productivo controlado democráticamente —pues sólo así se puede esperar que el mismo sea capaz de responder a los requerimientos de las clases mayoritarias de la sociedad. Concretamente, es indispensable defender, a través de estos programas, el mercado interno de cada país, mediante el fortalecimiento de pequeñas y medianas empresas que sean capaces de aportar materias primas, servicios (de apoyo a la producción y al consumo) y otros insumos a las unidades productivas que estén en condiciones de generar bienes —de capital y de consumo— en condiciones internacionalmente competitivas.

A su vez, este planteamiento exige impulsar el desarrollo de unidades productivas de propiedad compartida —o, por lo menos, de unidades organizadas a partir de estructuras que aseguren el control democrático de las mismas—. La consolidación de ese sistema requiere, obviamente, la instrumentación intencional de un conjunto de políticas encaminadas a contrarrestar los efectos inerciales del desarrollo del sistema productivo —pues éste tiende, por su propia naturaleza, hacia la creciente monopolización, la mayor concentración del poder, y el desplazamiento del factor trabajo, sin una adecuada creación de empleos alternativos.

Sin embargo, es fácil inferir que, al intentar la consolidación de ese sistema, será indispensable dedicar especial atención a la productividad de las empresas —y, por tanto, a la organización y desarrollo tecnológico de las mismas. Así pues, si bien es indispensable que el sector productivo se organice de conformidad con los principios aquí esbozados, también lo es asegurar que su desarrollo se base en la generación y transferencia de tecnologías apropiadas que, por una parte, garanticen la competitividad internacional de las empresas y, por otra, favorezcan la utilización de la mano de obra disponible en los respectivos países.

Independientemente de que los factores que impulsan los cambios —como los que están experimentando actualmente las economías de la Región— se alteran cada vez con mayor velocidad, las transformaciones culturales sólo pueden ocurrir en forma gradual. La instauración de un orden social que reúna las características deseables exige, en efecto, impulsar una dinámica que conjugue el cambio estructural con el superestructural, a partir de sucesivos intentos encaminados a modificar, por un lado, las relaciones objetivas de producción; y, por otro, los valores culturales subyacentes al mismo. Sólo así será posible evitar:

- que la sociedad que vaya siendo construida por medio de la dinámica propuesta herede pautas axiológicas que, a mediano plazo, puedan provocar una regresión al orden actualmente establecido.
- que los cambios valorales sólo vayan teniendo vigencia entre determinados individuos, y no se reflejen en la sociedad más amplia; y
- que los cambios en las relaciones de producción vayan siendo logrados sin el consenso de los actores participantes en el proceso.

Es indispensable realizar todos los esfuerzos que sean necesarios para lograr que estos programas de capacitación formen parte de estrategias de desarrollo social que reúnan las características aquí enunciadas.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

**ALFARO**, Ma. de los Angeles; D. Arguedas y J. R. Fonseca. *Sistema de costos en la formación profesional*, San José, 1987.

**BADILLO**, Alma y Rolando Maggi. *Educación y producción en América Latina. Antología de Resúmenes Analíticos En Educación*, México, CEE-REDUC, 1988.

**BANCO MUNDIAL**. *Educación técnica y formación profesional*, Washington, Banco Mundial, 1991.

**BORUS**, M.E. "A Cost Effectiveness Comparison of Vocational Training for Youth in Developing Countries: A Case Study of Four Training Modes in Israel", en *Comparative Education Review*, Vol. 21, No. 1, 1977.

**BRIONES**, Guillermo; Martha de Alzate y Antonio Gómez. *Evaluación de los programas de educación agropecuaria y promoción social en Colombia*, Bogotá, Ministerio de Educación Nacional, 1981.

**CASTRO**, Claudio de Moura. "Financiamiento de la educación vocacional en América Latina", en Brodersohn, Mario y Ma. Esther Sanjurjo (Eds.). *Financiamiento de la educación en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1978.

**CASTRO**, Claudio de Moura y Jorge Sanguinety. "Costs and Financing of Education in Latin America", en *Ensayos ECIEL*, No. 6, Río de Janeiro, agosto/1979-julio/1980).

**CENTRO PARAGUAYO DE ESTUDIOS DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL**. *Costo y financiamiento de la educación técnica y formación profesional*, Asunción, CEPADES, 1982.

**CÉSPEDES**, Beatriz R. y E. Suárez. *Evaluación de los Institutos Técnicos Industriales*, Bogotá, Ministerio de Educación Nacional, 1980.

**COLOMBIA. MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL.** *Evaluación del bachillerato comercial de Colombia*, Bogotá, MEN, 1981.

**CORVALÁN, Oscar.** *El aprendizaje en la industria. Evaluación de una experiencia chilena*, Montevideo, CINTERFOR, 1980.

**CUSICANQUI O., Jaime Luis.** *Evaluación económica frente a un programa de formación profesional en la administración pública*, La Paz, 1985.

**ECHART DE BIANCHI, María y R. Manuelli.** "La educación técnica en Argentina", en *Ensayos ECIEL*, Río de Janeiro, 1980.

**INSTITUTO NACIONAL DE APRENDIZAJE.** *La formación profesional en Costa Rica para el sector informal urbano*, San José, INA, 1986.

**MAGGI, Rolando (Comp).** *Resúmenes Analíticos en Educación*, No. 7, México, CEE, 1990.

**MCGINN, Noel F. y Ernesto Toro.** "Una evaluación de la educación media técnica en El Salvador", en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, Vol. X, No. 2, México, CEE, 1980.

**MOLINA, Carlos G.** "La educación secundaria técnica en Colombia. Su acceso, escogencia e influencia en los salarios", en *Revista Colombiana de Educación*, Bogotá, CIUP, 1984.

**MUÑOZ Izquierdo, C. et al.** "Análisis de proyectos encaminados a promover el autoempleo", México, INEA, Subdirección de Capacitación, mimeo, 1984.

**MUÑOZ Izquierdo, C. y Rosa Ma. Lira.** "Capital cultural, dinámica económica y desarrollo de la microempresa en la ciudad de México", en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, Vol. XIX, No. 4, México, CEE, 1989.

**MUÑOZ Izquierdo, C. y P.G. Rodríguez.** "Enseñanza técnica: ¿un canal de movilidad social para los trabajadores?", en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, Vol. X, No. 3, México, CEE, 1980.

**PINEDO, Melba.** “Programa de capacitación de mujeres para la industria de la construcción”, México, Universidad Iberoamericana, Departamento de Desarrollo Humano, Tesis presentada para optar al grado de Maestría en Educación, mimeo, 1987.

**PSACHAROPOULOS, G. y A. Zabalza.** “El efecto de las escuelas diversificadas sobre el empleo y los ingresos en Colombia”, en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, Vol. xv, No. 4, México, CEE, 1985.

**REYES, Alvaro y Martha I. de Gómez.** “El papel y las posibilidades de la educación técnica: el caso de Colombia”, en *Ensayos ECIEL*, No. 7, Río de Janeiro, agosto 1980/julio 1981.

**SCHIEFELBEIN, Ernesto; J. De Simone y Martha Zeballos (Comps.),** *Educación técnica y vocacional: Resúmenes Analíticos Monotemáticos*, No. 3, Santiago de Chile, UNESCO-REDUC, 1991.

**UNESCO.** *World Education Report*, París, UNESCO, 1991.

**UNESCO-CEPAL.** *Transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile, OREALC, 1991.

# La descentralización educativa: los casos de Francia y México\*

Revista Latinoamericana de Estudios Educativos (México) Vol. XXIII, No. 1, pp. 43-74

Margarita Noriega\*\*

## RESUMEN

La descentralización actualmente se halla en el centro de un debate. La idea central que guía este trabajo es que la descentralización es un proyecto cuyas características y modalidades, así como los objetivos que se propone, están determinados, en gran medida, por el contexto económico, social, político y cultural en el que se inserta. Con esa idea, se analizan los proyectos descentralizadores de México y Francia, buscando sus semejanzas y sus diferencias.

## ABSTRACT

Decentralization is currently the center of many debates. The main idea in this paper is that decentralization's characteristics, modalities and objectives are strongly determined by the policy's economic, social, political and cultural context. This essay analyzes Mexico and France's educational decentralization projects and reviews their similarities and differences.

---

\* Una versión preliminar constituyó el trabajo final presentado en el Programa Anual de Formación en Planeación y Administración Escolar, París, IIFE-UNESCO.

\*\* Maestra en Ciencias de la Educación. Investigadora de la Universidad Pedagógica Nacional (UPN).

## INTRODUCCIÓN

Desde la década de los setenta, la descentralización ha sido un proyecto impulsado por diversas agencias internacionales como la OEA, el Banco Mundial, la AID, la FAO y posteriormente la UNESCO.<sup>1</sup> En ese marco, en varios países de todos los continentes, se han experimentado políticas que apuntan en esa dirección. Sin embargo, en fechas más recientes, la descentralización se ha colocado en el centro de un debate. Se pone en tela de juicio las hipótesis y objetivos que le dieron impulso.<sup>2</sup> Se dice que el término es vago y cubre un amplio rango de procesos y estructuras;<sup>3</sup> se discuten los problemas que ha originado su puesta en marcha y los velos ideológicos que, desde diferentes posiciones cubren muchos de esos proyectos;<sup>4</sup> y también se analizan los criterios seguidos en algunas de sus evaluaciones,<sup>5</sup> entre otros puntos polémicos. Al tiempo del debate también se observa que países altamente descentralizados han iniciado un proceso inverso que busca su centralización, tal como sucede en el Reino Unido de la Gran Bretaña.

En educación, actualmente, existe un amplio espectro de experiencias que van desde estos procesos centralizadores hasta aquellos que se proponen consolidar un marco de suficiente autonomía en las regiones y entidades que integran los sistemas. Aquí se incluyen los proyectos que, con una supuesta intención descentralizadora, se ubican en posición extrema y han conducido a niveles casi generalizados de privatización de los servicios educa-

<sup>1</sup> Street, Susan. "Descentralización educativa en el Tercer Mundo", en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, Vol. XIX, No. 4, México, 1989.

<sup>2</sup> Véanse por ejemplo, los siguientes autores: McLean, Martin y Lauglo, Jon. "Introduction: Rationales for decentralization and Perspectives from Organization Theory", en *The control of education*, Heinemann Educational Books, for the Institute of Education, University of London, 1985. McGuinn y Street. "La descentralización educacional en América Latina: ¿política educacional o lucha de fracciones?", en *La educación*, OEA, No. 99, 1986-I, Año XXX. Hurst, Paul. "Decentralization: Panacea or Red Herring?", en *The control of education*, Heinemann Educational Books, for the Institute of Education, University of London, 1985.

<sup>3</sup> Bray, Mark. "Decentralization and equality of educational opportunity in Papua New Guinea", en *The control of education*, Heinemann Educational Books, for the Institute of Education, University of London, 1985.

<sup>4</sup> McLean, Martin y Lauglo, Jon, *op. cit.*, y Cassasus, Juan. «Descentralización y desconcentración de los sistemas educativos en América Latina: fundamentos y dimensiones críticas». Ponencia para la Reunión Interagencial sobre Descentralización y Desconcentración de Políticas Públicas, Brasilia, 10-12 de octubre de 1989.

<sup>5</sup> Street, Susan, *op. cit.*

tivos, como puede ser el caso de Chile. Tan sólo entre diferentes grados y niveles alcanzados de descentralización, Smith cita como mínimo una docena de ellos.<sup>6</sup>

Además, en los estudios relacionados con el tema, se reconoce de manera implícita o explícita el carácter eminentemente político de la descentralización en tanto toca los niveles de decisión y de poder, lo cual desborda lo propiamente pedagógico y administrativo. A partir de esta primera consideración se estudian diversos aspectos del proyecto. Los más comúnmente abordados son el financiamiento, el administrativo y diversas cuestiones técnico-pedagógicas.

El propósito de este trabajo no es el de profundizar en algunos de los puntos del debate ni de contrastar las diferentes experiencias al respecto. Su objetivo es el de estudiar los principales rasgos de la descentralización en Francia para derivar algunas reflexiones en torno al proyecto de descentralización que ha iniciado el gobierno mexicano, fundamentalmente en referencia a los avances que se dieron en el sexenio 1982-1988.

La selección del caso de Francia se debe a que, a pesar de las diferencias con nuestro país, existen elementos en su experiencia e historia que nos son comunes. El más notable es el hecho de que México como República Federal y Francia como República Unitaria, han sido signados por una revolución social y tienen una larga tradición de centralización de sus sistemas. La necesidad de lograr la unidad nacional después de los procesos revolucionarios, aunque en épocas diferentes, puede explicar en parte la fuerza acumulada por el centro.

La idea no es la de hacer inferencias a partir del caso francés para su aplicación mecánica en México. Está claro que la situación económica y las dinámicas sociales y políticas de los dos países difícilmente puedan compararse, e incluso sus raíces históricas y culturales, en algunos aspectos, constituyen diferencias del tamaño del océano que separa ambos continentes. Sin embargo, nos proponemos elaborar algunas reflexiones sobre la problemática de la descentralización en el proyecto mexicano a partir de los puntos de encuentro y desencuentro. La idea central es que las caracterís-

---

<sup>6</sup> Ta Ngoc Chau. "Equity and decentralization question", en *The control of education*. Heinemann Educational Books, for the Institute of Education, University of London, 1985.

ticas, las modalidades y las transformaciones que sufre un proceso descentralizador, se determinan en gran medida por el contexto en el que se opera.

En la primera parte del trabajo se describen y analizan, en la medida de lo posible, los rasgos más importantes de la descentralización en Francia. Por razones de espacio no se hace un análisis de mayor profundidad, sino que tomamos como punto de partida la estructura administrativa del país y la concepción de descentralización que se halla implícita en el marco normativo que la regula.

Admitimos de antemano que todo proceso social es dinámico, dialéctico y que el análisis de lo normativo explica únicamente una parte de la realidad y no revela, necesariamente, ni toda la complejidad ni la dinámica general, en este caso, del proceso de descentralización. Dicho en términos menos académicos, hay que considerar el trecho que puede existir entre el dicho y el hecho. Por ello, para orientar posteriores reflexiones, se incluyen ciertos puntos de controversia y se señalan los núcleos problemáticos del sector educativo que se consideran más relevantes. Finalmente, se describen algunas características generales del país, que determinan, hasta cierto punto, el proyecto de descentralización y sus adecuaciones.

En una segunda parte se describe, en líneas generales, el avance del proceso de descentralización que se ha impuesto en México. Se plantean sus antecedentes y se ubica en la problemática sectorial y en el contexto general del país.

Posiblemente se aprecie que el trabajo es más descriptivo en el caso de Francia y de mayor análisis para México. Esto se justifica porque tenemos mayor conocimiento de la realidad y de la historia educativa mexicanas y porque necesitamos ampliar la descripción del caso francés, con el cual estamos menos familiarizados.

Finalmente se puntualizan algunas de las diferencias y de las semejanzas entre los proyectos descentralizadores de ambos países y se describen algunos rasgos generales de cada uno, con el objeto de presentar un panorama del contexto en el que se inserta cada proyecto.

## I. LA DESCENTRALIZACIÓN EN FRANCIA

La centralización en Francia fue un proceso que sobrevivió a la Revolución Francesa, como señala Frege "...las diferencias entre la Francia de los Reyes y la de la República son menos fuertes de lo que se puede pensar: la igualdad sucede a la jerarquía, la democracia al absolutismo, pero el centralismo no hace más que volverse a desarrollar".<sup>7</sup> Durante siglos, la vida francesa se decidió en París, obedeciendo a los procesos surgidos de la Revolución. La igualdad de los ciudadanos, la gratuidad de los servicios públicos, la adaptación de la administración y otros tantos elementos pudieron asegurarse en todo el territorio francés gracias a que fue único el centro efectivo de decisiones. Pero con ello también surgieron inconvenientes: burocratización, decisiones no siempre adecuadas a las necesidades regionales, desigualdades, rigidez de los procedimientos, etcétera.

Aunque el debate en torno a las ventajas y los inconvenientes de la descentralización continúa abierto, en Francia se considera que ya no es posible volver al punto de partida y, de hecho, mucho se ha avanzado ya que el proyecto se aplicó a todas las actividades de la vida productiva y social del país. En este apartado describiremos los rasgos principales de su modelo seguido en ese país, partiendo de una descripción general de su estructura y organización y de la concepción que al respecto se halla implícita en el marco normativo que regula la descentralización.

### A. Estructura administrativa, legislación y conceptualización de la descentralización en el modelo francés

En Francia, la descentralización es un proyecto global, es decir, multisectorial, que busca distribuir el poder en las diferentes unidades administrativas de su estructura. Como República Unitaria no cuenta con Estados Federados sino que está constituida por regiones, departamentos, municipios y comunas.<sup>8</sup>

Las regiones se han consolidado recientemente, pero aparecieron como circunspección de Estado en los años cuarenta con los

---

<sup>7</sup> Frege, Xavier. *La décentralisation*, Paris, Editons La Decouverte, 1986.

<sup>8</sup> IIPE-UNESCO. *Lecture de base. Visite d'études a l'academie de Bordeaux*, Paris, 1990.

prefectos regionales,<sup>9</sup> La Ley de Descentralización los revitaliza, transformándolos en colectividades territoriales que cuentan con una Asamblea elegida por sufragio universal, un ejecutivo propio —el presidente del Consejo Regional— y competencias diversificadas y extendidas. Existen actualmente 26 regiones en el país, cuatro de ellas en ultramar y cada una agrupa varios departamentos.

Los departamentos son divisiones administrativas territoriales que, desde 1871, obtuvieron legalmente competencia sobre todos los asuntos de interés local, en contraposición con los asuntos nacionales que correspondían al gobierno central, aunque a menudo era éste quien definía el interés gubernamental.<sup>10</sup> Francia cuenta con 101 departamentos, cinco de ellos en ultramar. El Ejecutivo de cada uno de ellos descansa en el presidente del Consejo General.

Aunque los departamentos se dividen en *arrondissement* —el equivalente a delegaciones— y éstos en cantones, la base de la división territorial francesa la constituyen las comunas, que para nosotros serían los municipios. El maire —presidente— asistido por el Consejo Municipal constituye el Ejecutivo de esta unidad territorial.

Con esta estructura, el proyecto de descentralización se inicia formalmente con la Ley del 2 de marzo de 1982. A partir de entonces y hasta hace poco, al menos una treintena de leyes han ido regulando la transferencia de competencias a los poderes locales y aun así se estima que todavía existen lagunas en la normatividad. Esta situación es comprensible si se consideran, entre otros factores, el alcance del proceso, los grandes intereses de los diferentes grupos sociales, que de algún modo resultan afectados o que ven modificada su situación en las complejas relaciones de fuerza y de poder; la larga historia centralizadora de ese país; y la dinámica política que significa la alternancia en el poder.

Gontcharoff y Bouiller,<sup>11</sup> hacen un análisis de estas leyes y de los debates que les precedieron, y consideran que ellas pueden clasificarse en siete categorías, según los aspectos que contienen; esta clasificación nos orienta sobre el rumbo y la concepción que han prevalecido en el modelo. Los autores señalan que en las leyes:

<sup>9</sup> Fromont, Michel. "La diversité des traditions en Europe", en *Savoir* 1, Paris, Janvier, 1989.

<sup>10</sup> *Idem*.

<sup>11</sup> Gontcharoff y Bouiller. La decentralisation 8. *L'éducation nationale. Les changements de financement*, Paris, Syros Adels, 1988.

- a) descentralizar es, en principio, *retirar el poder al centro para distribuirlo en los tres niveles de las colectividades locales: regiones, departamentos y municipios (comunidades)*.
- b) descentralizar es, en seguida, *retirar las competencias al gobierno central para distribuir las en los tres niveles de las colectividades locales*.
- c) descentralizar es *retirar los medios al gobierno central para distribuirlos en los tres niveles de las colectividades locales*, es decir, acrecentar los medios de las comunas, de los departamentos y de las regiones para permitirles ejercer correctamente sus nuevos poderes y sus nuevas competencias: "todo aumento de cargas, resultado de la transferencia de competencias será recompensada por una transferencia de recursos".
- d) se abordan problemas amplios; uno de ellos se refiere al estatus de los representantes populares electos. Otro a la cooperación intercomunal, estipulando que ninguna fusión se impondrá a las comunidades y que ninguna cooperación será obligatoria. Un tercero es el relativo a la participación de los ciudadanos en las responsabilidades locales; en ese sentido, para favorecer el desarrollo de asociaciones, se impulsaron ciertas medidas que, aunque dispersas, las favorecen, sobre todo en el aspecto fiscal y financiero.
- e) la descentralización, porque *expresa una voluntad democrática, se traduce en reformas electorales* —las regiones son administradas por asambleas de representantes populares, electos por sufragio universal, y la ley electoral de las municipalidades se modificó para introducir una parte de escrutinio proporcional en las comunas.
- f) se reglamentan situaciones particulares como asuntos sobre los departamentos de ultramar y las comunidades urbanas, entre otros.
- g) se establecen límites de la descentralización en *stricto-sensus*. Se definen funciones y actividades en cuanto a la planeación y a la relación entre los diferentes niveles de colectividades. Lo hacen también en cuanto a las sociedades de economía mixta y establecen mecanismos de crédito, préstamos y otros similares, con el objeto de favorecer el desarrollo de responsables cofinancieros y operadores descentralizadores más aptos, con

quienes puedan contar las autoridades locales para dirigir políticas contractuales satisfactorias.

## **B. La planeación y los contratos-plan**

La estructura compleja que resulta del modelo de descentralización francés, exige un sistema de planificación que permita dar integración y coherencia a las acciones de las diferentes colectividades territoriales y a las del gobierno central.

Esto supone un enorme esfuerzo de concertación entre los dos sistemas de planeación que se han originado en este país. Uno, que organiza las acciones temporalmente y cuya iniciativa recae en el gobierno central, y otro, que permite la planeación en el espacio que se deja a la iniciativa de las colectividades locales. El primero da lugar a la planeación económica que debe articular los planes nacionales y regionales, así como los programas de ayuda al desarrollo rural y la carta intercomunal. El segundo da origen a planes sobre el uso del suelo, del mar, etcétera.

En este sistema, cada colectividad tiene la posibilidad de elaborar sus propios planes y, sobre todo, la facultad de establecer contratos legales para favorecer la coherencia de las acciones del sector público y del privado. Así se originan los contratos-plan, en donde quedan definidas las acciones que el gobierno central y la región se comprometen a realizar de manera conjunta durante el desarrollo de los planes y en donde se fijan los medios para su puesta en marcha.

Los contratos Estado-Región son los elementos contractuales entre poderes públicos y privados. Además, el gobierno central puede establecer contratos con otras colectividades territoriales, empresas y personas morales. En suma, este instrumento induce al cumplimiento de los compromisos por ambas partes y, en consecuencia, al cumplimiento de los planes.

## **C. La descentralización educativa**

En ese marco general se inscribe la descentralización educativa, aunque este proyecto significó un cambio legislativo y una aplicación más compleja que para otros sectores, dadas, por una parte, la importancia administrativa del aparato, tanto en términos cuan-

titativos como en términos de relaciones sociales y políticas que cubre la vida educativa; y, por la otra, la larga historia de centralización de la escuela pública en Francia.

Esta institución constituyó uno de los principales pilares de la República Única e indivisible. Concentrada de jacobinismo uniformizante de lenguas y culturas, difusora de la Razón Única frente a múltiples oscurantismos, se enfrentó, con la descentralización, a un espíritu opuesto, diversificador y de reconocimiento de particularidades y de minorías.<sup>12</sup>

Actualmente, pese a las dificultades del proceso, existe ya un consenso en torno a la descentralización. La ley de 1982 y las relativas que le sucedieron, han podido normar su desarrollo y han originado un sistema que comparte funciones, atribuciones y recursos entre las diferentes colectividades y el gobierno central.

El gobierno central continúa asumiendo la responsabilidad de la organización del servicio público en el dominio de la pedagogía, definiendo las orientaciones y los programas. Se hace cargo de la formación, reclutamiento y remuneración de los maestros, es decir, está a cargo de la gestión de personal, y de manera exclusiva de la formación de profesores y de la educación superior. Las colectividades locales están esencialmente a cargo de la construcción y el mantenimiento de los planteles.

El ensamble de las competencias así establecidas exige una planeación y un financiamiento también compartidos. Se ordena según los niveles educativos y los diferentes ámbitos que definen las estructuras administrativas del país.<sup>13</sup>

- a) A los Consejos Municipales les corresponden las escuelas y clases elementales y maternas.
- b) A los departamentos se les asignan las escuelas del primer ciclo secundario (*colleges*).
- c) A las regiones, los establecimientos de bachilleratos (*Lyceés*), los de educación especial, las escuelas de formación marítima y acuática, los bachilleratos agrícolas y todos los establecimientos del mismo nivel.
- d) Al gobierno central, los establecimientos de educación superior y de formación de profesores.

<sup>12</sup> *Idem.*

<sup>13</sup> IPE-UNESCO, *op. cit.*

En los cuadros 1 y 2, se describe, de manera esquemática, la distribución de competencias y la organización administrativa que sustenta el proyecto de descentralización. La distribución en la carga del financiamiento obedece a una doble caracterización de tipo complementario; una por nivel educativo y la otra por tipos de gasto.

**CUADRO 1**  
**Distribución de responsabilidades en materia de financiamiento**

<i>Nivel</i>	<i>Tipos de gasto</i>		
	<i>Construcción, equipamiento, reparación y equipamiento</i>	<i>Pedagógicos</i>	<i>Salarios de personal</i>
Escuelas de educación elemental	Comuna	Comuna	Gob. central y comuna <sup>1</sup>
Escuelas de educación media básica ( <i>Colleges</i> )	Departamento	Gob. central y departamento <sup>2</sup>	Gobierno central
Escuelas de educación media superior ( <i>Lycées</i> )	Región	Gobierno central y región	Gobierno central
Establecimientos de educación especial	Región	Gobierno central y región	Gobierno central
Enseñanza agrícola	Región	Gobierno central y región	Gobierno
Escuelas de formación marítima y acuática	Región	Gobierno central y región	Gobierno central
Establecimientos de educación superior	Gob. central y colectividades	Gobierno central	Gobierno central
Establecimientos de formación de profesores	Gobierno central	Gobierno central	Gobierno central

**Fuente:** Gontcharoff y Bouiller, *op. cit.* *Tableau* p.14.

<sup>1</sup> El personal docente es responsabilidad del gobierno central. El no docente de las comunas.

<sup>2</sup> El gobierno central está a cargo de cuentas y gastos pedagógicos y la lista es fijada por decreto. La colectividad de adscripción está a cargo de los demás gastos de este tipo.

**CUADRO 2**  
**Gestión y organización de los establecimientos**

<i>Nivel ¿quién/cuáles?</i>	<i>Decide la construcción</i>	<i>Dirige el establecimiento</i>	<i>Instancias de gestión y concentración</i>
Universidades	Ministerio de educación  Financ. del gob. central, 75%, localidades, 25%	Presid. de Univ. elegido por Cons. de Univers.	Consejo de Universidades
Instituto Universitario de Tecnología	Ministerio	Director elegido por Consejo de Administración	Consejo de Administración
Bachilleratos	Región	Director designado por el Ministerio	Consejo de Administración
Escuela de educación media básica ( <i>Colleges</i> )	Departamentos	Principal designado por el Ministerio	Consejo de Administración
Escuela de educación preescolar y primaria	Comuna, previo aviso inspector de academia	Director designado por inspector de academia	Consejo escolar

**Fuente:** Con base en IIPE-UNESCO, *op. cit.*

El financiamiento, compartido entre los diferentes niveles de gobierno, resulta de todas formas un financiamiento público en su totalidad, con excepción lógica de la educación privada y de los gastos que corren por cuenta de la familia.

En el esquema descentralizador también se busca balancear el peso del poder distribuyéndolo en cuatro categorías de actores:

1. El gobierno central y sus representantes. En las regiones y departamentos, la representación general recae en los Prefectos Comisarios de la República y a ellos les siguen los representantes de los diferentes Ministerios. En educación, el Rector de Academia tiene la representación del Ministerio a nivel regional, el inspector de Academia a nivel departamental y el jefe del establecimiento a nivel local.
2. Los representantes por elección popular. En las regiones, como representantes populares, se hallan los Consejos Regionales; en los departamentos, los Consejos Generales; y en las comunas, el Consejo Municipal. Todos los Consejos cuentan con su presidente. En el ámbito nacional la representación recae en la Asamblea Nacional.
3. Actores por relación pedagógica: profesores, padres de familia, estudiantes.
4. Otros actores de la sociedad civil: sindicatos, asociaciones, colegios de profesionales, opinión pública, etcétera.

Estos actores comparten responsabilidades, según el esquema normativo, en diferentes momentos, niveles y espacios; pero además luchan por conservar y ensanchar espacios, según sus diferentes posiciones en la dinámica social y educativa.

#### **D. El debate**

Sin embargo, ¿hasta donde se ha podido avanzar?, ¿cuáles han sido los obstáculos y qué problemas han surgido con la puesta en marcha de la descentralización?; ¿hasta dónde se ha podido lograr la participación efectiva de los grupos involucrados?; ¿cuáles han sido los problemas educativos que se han podido resolver y cuáles han surgido?; ¿se han podido implementar mecanismos compensatorios para contrarrestar las desigualdades regionales, comunales y sociales?; ¿han operado mecanismos de seguimiento y evaluación de manera que exista un control efectivo del uso en los recursos para evitar formas de corrupción y dispendio?

Estas son algunas de las interrogantes a las cuales no podemos contestar en este trabajo. No obstante, y sin el ánimo de generalizar con desconocimiento de causa, presentamos comentarios sobre dos puntos que pudimos detectar como nudos problemáticos, en

una primera aproximación y en una corta búsqueda hemerográfica, bibliográfica y en nuestras discusiones en el IIPE. Uno se refiere a la distribución de las funciones y competencias y otro a problemas que se han suscitado con los contratos-plan. Finalmente se incluyen algunos puntos de debate general.

### *1. La distribución y la integración de competencias*

Para Fromont, estudioso del problema, el producto más simple de la descentralización del Estado Unitario son los departamentos y las regiones, pero su construcción jurídica es la de un Estado que permanece fuertemente unitario, y la nueva disposición de competencias no hace más que conducir a una imbricación de ellas, en donde resulta vano hablar de autonomía local en el amplio sentido de la palabra.

Entre los argumentos a sus afirmaciones, el autor señala que existen diferentes niveles de integración entre la acción de las colectividades territoriales y las del gobierno central. Así por ejemplo, la integración es particularmente acentuada cuando las colectividades territoriales tienen a su cargo solamente los equipos necesarios para la acción gubernamental, como es el caso de la enseñanza. Pero en cuanto al dominio de la política económica, se trata menos de una integración y más de una desproporción manifiesta entre unas y otras, con un fuerte predominio central. Y cita: "El Gobierno Central tiene la responsabilidad de la conducción política, económica y social así como la defensa del empleo". (Arts.48 y 66 de la Ley del 2 de marzo de 1982).

La misma ley otorga autorización a las regiones y departamentos para acordar ciertas ayudas a las empresas —en particular a aquellas que se hallan en dificultad— y para intervenir, con miras a mantener los servicios indispensables, con el fin de cubrir las necesidades de la población en el medio rural.

Es decir, que en el dominio de la política económica es el gobierno central el que fija las directrices. Sin embargo, parece que en la nueva distribución de competencias también se han originado otros desequilibrios. En un comunicado oficial del Consejo de Ministros, en 1986, se afirma que, en la práctica cotidiana, la reforma ha tocado menos a las comunas que a las regiones y departamentos (en donde se operó un cambio profundo por la

transferencia del Ejecutivo a los presidentes electos de las colectividades) y que el complejo y basto conjunto de leyes y reglamentos ha tenido ciertos efectos perversos.

En el mismo documento se propone corregir la maraña actual de atribuciones, el pesado aparato administrativo, la rigidez de disposiciones adoptadas por la función pública territorial y la complejidad creciente de mecanismos financieros que reglamentan las relaciones entre Estado y colectividades.<sup>14</sup>

## 2. *En relación con los contratos-plan*

Según un informe de 1986 presentado por el Consejo Económico Y Social referente a la experiencia del X Plan, los contratos-plan:<sup>15</sup>

- han permitido llenar algunos vacíos de los planes pero en su conjunto están mal integrados y se tiene el sentimiento de que los responsables locales han tenido cuidado, sobre todo, de atraer las contribuciones del Estado;
- en su modalidad Estado-empresa han surgido con poca consulta a los corresponsables sociales, principalmente entre el sector recientemente nacionalizado;
- por su proliferación han generado más lentitud en los centros de decisión y se ha hecho más difícil la coordinación para inducir transformaciones territoriales más racionales;
- en cuanto a las cantidades presupuestales para su aplicación, se asiste a una transferencia de créditos de los sectores no contractuales hacia los contractuales.

Con los elementos hasta aquí planteados y sin querer hacer un balance podemos afirmar, por un lado, que la puesta en marcha del modelo necesita un seguimiento para adecuarse, de manera constante, a la dinámica económica, administrativa, social y cultural, y que permita avanzar en el logro de los resultados esperados; y, por el otro, que se detecta una cierta maraña burocrática que sería contraria a los objetivos de la descentralización.

<sup>14</sup> *Le Monde*, 4-VII-86.

<sup>15</sup> *Le Monde*, 9-II-86.

### 3. *En el terreno educativo*

Cornu, Pompognac y Roman<sup>16</sup> señalan que actualmente, en el país, no se da un verdadero debate en torno a la educación, pero que existe consenso alrededor de la necesidad de continuar con la descentralización.

La controversia parece suscitarse más bien en términos de las diferentes concepciones que tienen los diversos grupos políticos y sociales. Por ejemplo, para la derecha la verdadera descentralización, la verdadera modernización del sistema educativo francés, es la supresión del Estado, con variantes en las dosis de responsabilidades de los representantes electos y la privatización del sistema educativo.

Para la izquierda en el poder, la exigencia de la calidad de la enseñanza sobre el conjunto del territorio nacional implica que el Estado mantenga competencias tanto en la elaboración de programas de enseñanza, como en la determinación de la política de reclutamiento y formación del conjunto del personal de la educación.<sup>17</sup>

En síntesis, existe consenso en que la descentralización educativa es un proyecto viable y saludable para el sistema francés. Pero implica la lucha constante de los diversos sujetos políticos que presionan para que adquiera características y rasgos en función de sus intereses e ideologías. Además, la descentralización debe enfrentar problemas que se derivan del contexto y la dinámica misma del país.

En el siguiente apartado intentaremos presentar una panorámica general que, aunque de manera telegráfica, nos permita tener una idea de la realidad socioeconómica y cultural en la que se inserta el sistema educativo francés y el proyecto de descentralización que allí se construye.

## **E. La problemática educativa y el contexto francés**

Francia es un país altamente desarrollado que en 1989 tenía un Producto Nacional Bruto (PNB) *per cápita* equivalente a 17 830

<sup>16</sup> Cornu, Laurence, *et al. Le barbare et l'écolier. La fin des utopies scolaires*, Paris, Calmann-Levy, 1990.

<sup>17</sup> Gontcharoff y Bouiller, *op. cit.*

dólares,<sup>18</sup> lo cual lo sitúa entre los países de ingresos más elevados del mundo. En educación, con la descentralización de por medio, el gasto educativo ha incrementado su participación en el Producto Interno Bruto (PIB), de 5.0% en 1980 a 5.7% en 1987.<sup>19</sup>

En lo político, el sistema francés ha vivido la alternancia en el poder de partidos de derecha y de izquierda, lo que amplía el espacio de juego de las fuerzas y de los grupos sociales, y abre mayores márgenes de democracia.

Su situación geográfica y su desarrollo económico, propician flujos migratorios importantes, sobre todo de países árabes y africanos, lo cual posibilita el aumento de la mano de obra, incrementa su riqueza cultural y lo convierte en un país multicultural y multiétnico. Sin embargo, esto también genera problemas sociales y de integración de las poblaciones migrantes, mismos que emergen en la institución escolar.

La inminente fusión de los países europeos también plantea a Francia la urgencia de ofrecer suficientes cuadros altamente calificados para competir e integrarse, en las mejores condiciones, al mercado europeo. Este es un desafío para el sistema educativo que a la vez enfrenta otros problemas específicos, entre los que podemos citar:

- a) La existencia de déficit de profesores y desvalorización de la profesión docente. Como en muchos países del mundo, los salarios de los maestros en Francia no son atractivos y este país, que hasta hace poco no había sufrido con intensidad los embates de la crisis mundial, podía ofrecer mejores posibilidades de desarrollo personal y profesional en otros campos, en detrimento de la carrera magisterial, que se halla desvalorizada económica y socialmente.
- b) La gestión de personal en el campo educativo también se encuentra ligada a las formas de relación corporativista entre Estado y sindicatos y todo proyecto es una apuesta en la batalla sindical.<sup>20</sup> Además, el sindicalismo magisterial se halla en un momento de lenta descomposición.<sup>21</sup>

<sup>18</sup> *Le Monde. Bilan économique et social 1990*, Paris, 1991.

<sup>19</sup> UNESCO. *Conferencia Mundial de Educación para Todos*, Jomtien, Thailandia, 1990.

<sup>20</sup> *Le Point*, diciembre 10 de 1990, Paris.

<sup>21</sup> Cornu *et al.*, *op. cit.*

- c) El reciente movimiento de los “lyceanos”, que no sólo refleja la problemática educativa sino que también es producto de complejos problemas culturales y sociales, puso en claro la crisis de crecimiento ligada al flujo masivo de los jóvenes en el sistema educativo.<sup>22</sup>
- d) La existencia de fuertes disparidades locales y regionales tanto en recursos humanos y materiales como en resultados escolares.<sup>23</sup>
- e) La adecuación del sistema escolar a la multiplicidad de culturas y grupos étnicos de los cuales provienen importantes sectores de la población escolar, que aún queda pendiente. Y aquí puede incluirse el debate sobre la educación laica y el respeto a las manifestaciones culturales y religiosas de estos grupos.

Por último, queremos subrayar que posiblemente muchos de estos problemas puedan encontrar respuestas adecuadas en la descentralización, pero algunos otros dependerán de políticas más globales o de respuestas sociales y estatales no contempladas en el proyecto.

## II. EL PROYECTO DE DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA EN MÉXICO

### A. Antecedentes

México, país legalmente constituido como República Federal, ha vivido su historia independiente en un proceso constante de centralización del poder, situación acentuada durante el periodo posrevolucionario de este siglo. La necesidad de lograr la unidad nacional y de reconstruir el país para dar respuesta a las demandas sociales que surgieron con el movimiento armado, fueron atribuyendo al centro casi todo el poder de decisión en lo económico, en lo político y en lo social.

En educación, después del intento de municipalización en 1917, con la creación de la Secretaría de Educación Pública (SEP) en 1921, el gobierno federal focalizó sus esfuerzos en la educación

<sup>22</sup> *Le Point*. Entrevistas con L. Jospin, Ministro de la Educación, diciembre 10 de 1990, París.

<sup>23</sup> “Synthese du rapport de la France”, Genève, Suiza, 1991, en IIPE-UNESCO, *op. cit.*

elemental para ampliarla y masificarla. Posteriormente, con las exigencias del proceso de industrialización y de urbanización y con las demandas de una población en acelerado crecimiento, la SEP fue expandiendo el servicio y concentrando no sólo las funciones normativas sino también las operativas y de fuente de recursos. Por otra parte, los estados secundaron las iniciativas y los esfuerzos del gobierno federal pero de manera desigual, según los niveles de desarrollo y las condiciones políticas y sociales de cada entidad.

Con esos procesos como telón de fondo, llegamos a 1982 con un sistema educativo que ya atendía a 21 millones de estudiantes en los servicios escolarizados. De ellos, alrededor del 65% estaba inscrito en alguna institución federal, cerca del 20% en escuelas estatales y aproximadamente el 10% en escuelas particulares. En ese mismo año, la federación aportaba el 80.6% del presupuesto educativo total, los estados el 13.2%, los municipios el 1.1% y los particulares el 5.1%.

El crecimiento acelerado del sistema educativo trajo aparejado el surgimiento de un gran y pesado aparato burocrático, que fue siendo cada vez más incapaz de dar respuesta a los problemas que generaba la dinámica sectorial. Esta situación se hizo más compleja por el tipo de relación que la SEP fue estableciendo con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), el cual fue adquiriendo un poder desmedido, con un gran aparato capaz de movilizarse en momentos electorales y de ejercer un relativo control de la masa magisterial a través de formas malsanas de presión. Además, el poder acumulado del SNTE se acrecentó con la negociación salarial que afecta casi al 80% del presupuesto del ramo, que en 1982 era del orden de 368.6 mil millones de pesos.

Esta relación corporativista también generó problemas de descontento entre la base magisterial, que desde 1977 se ha venido organizando en torno a un grupo disidente: La Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE). Ésta alcanzó tal fuerza que en 1990 logró romper con el cacicazgo sindical instituido, e irrumpir en la misma estructura del SNTE.

Con toda esa problemática, en la SEP fue surgiendo la necesidad de desconcentrar primero y descentralizar después. En efecto, como proyecto reciente del régimen político mexicano, la descentralización tiene sus raíces administrativas en el proceso de desconcentración que la SEP realizó en los años setenta, cuando creó,

en cada uno de los estados de la República, una delegación que la representara; al mismo tiempo se institucionalizaba la planeación del sector.

La creación de las delegaciones permitió sentar las bases y crear la infraestructura física y administrativa sobre la cual se avanzó y en la que descansa la federalización impulsada actualmente.

## **B. Los avances de la descentralización en el sexenio de la crisis<sup>24</sup>**

La descentralización como proyecto global que se proponía impulsar el desarrollo y consolidar los municipios, con la promesa de una reforma fiscal que permitiera una mejor distribución entre los tres niveles de gobierno (federación, estados, municipios), fue una propuesta de Miguel de la Madrid (1982-1988). Sin embargo, durante ese régimen, quizá por la dinámica que impuso la crisis, la descentralización así planteada no logró sobrepasar el discurso pues no se impulsó una política que vertebrara proyectos regionales, ni se dio la reforma fiscal esperada ni se establecieron los mecanismos que hicieran posible una mayor participación de los niveles de gobierno, aun cuando se dio una mínima reforma constitucional, con el objeto de fortalecer a los municipios.

Además, no todos los sectores estuvieron en posibilidad de orientar acciones en ese sentido. El sector educativo fue uno de los que más impulsó esa política. Aunque no comenzó con un proyecto claramente definido ni explícito en lo técnico, en lo político se percibía que se buscaba la negociación en torno a dos núcleos problemáticos: el financiamiento y el sindicalismo magisterial.

Los avances en ese periodo se dieron fundamentalmente en el plano normativo-jurídico, con algunos logros más en el plano administrativo. Se crearon los primeros Comités que dieron paso a la formación de los Consejos Estatales de Educación y se firmaron convenios con cada una de las 31 entidades de la República. Las delegaciones anteriormente creadas pasaron a constituirse en los órganos oficiales de los Servicios Coordinados de Educación Pública.

Los Consejos Estatales de Educación buscaban fundamental-

---

<sup>24</sup> Noriega Chávez, Margarita. *Crisis y descentralización educativa en México, 1982-1988*, México, Universidad Pedagógica Nacional, 1990.

mente la coordinación entre gobierno federal y estatal y se integraron como sigue:

Presidente: el Gobernador del estado.

Secretario

técnico: Representantes de la SEP.

Vocales: Representantes de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE), y representantes sindicales acreditados por el Comité Ejecutivo del SNTE.

Con esta estructura se pensaba que podría iniciarse la integración de los sistemas federal y estatal en un sistema único para cada entidad. La firma de los convenios fue prolongada —casi duró todo el sexenio— por lo difícil de las negociaciones entre las diversas fuerzas que presionaban y entraban en juego. Esos documentos delimitan las fronteras entre los niveles de gobierno con relación a las funciones educativas que les corresponden en el esquema descentralizador y establecen lineamientos generales para la planeación, la operación y la evaluación de los servicios. La SEP conservó la rectoría en cuanto a planes y programas de estudio, así como las funciones para el control, supervisión y evaluación del sistema.

En los convenios también quedó plasmado el interés de la federación por dos aspectos fundamentales: uno, el financiamiento con la inclusión de una cláusula que compromete a los estados a respetar “los techos financieros” y ampliar la cobertura, de preferencia con servicios estatales. El otro aspecto, el de las relaciones con los trabajadores, quedó de tal manera que logró salvar la contradicción entre la negociación colectiva, reconociendo al SNTE como representante oficial, y la intención de contener los procesos y conflictos a nivel estatal. La SEP delega en los órganos encargados de los Servicios Coordinados de Educación Pública su representación en cuanto a relaciones laborales se refiere, esto es que en los convenios se sientan bases legales para negociar los conflictos sindicales en cada estado.

Además de estos convenios, la SEP logró elaborar y firmar otros acuerdos con casi todos los estados de la República, echando así

los cimientos para controlar y definir los criterios normativos de crecimiento y cobertura de la educación normal. En este caso también la SEP se reserva el derecho de fijarlos y coordinarlos.

En el plano administrativo se dieron avances desiguales entre los diferentes estados, en función tanto de la complejidad y amplitud de sus sistemas educativos, de los conflictos políticos locales, y de su potencialidad económica, como de la decisión política y la capacidad negociadora de sus gobernantes. En algunas entidades se logró establecer regionalizaciones al interior de ellas, se crearon oficinas locales y se consolidaron equipos burocráticos que agilizaron las tareas y trámites. En otras, la resistencia y la situación conflictiva anularon prácticamente los avances. En ningún caso se logró la integración total de los sistemas federales y estatales.

La manera casi oculta de conducir el proceso y la lentitud del avance tienen su explicación en la dificultad de superar la crítica situación económica y presupuestal del país. En efecto, desde 1982 (año en que estalló la crisis más aguda de nuestra historia reciente) el país sufre transformaciones profundas para enfrentar e intentar dar salida a los problemas que se han agudizado y los que han surgido recientemente.

La crisis se fue gestando durante décadas de desarrollo y crecimiento desequilibrados, en que fueron apareciendo problemas y contradicciones internas agravadas por la inserción desventajosa de México en el capitalismo mundial. A su vez, las oscilaciones y la crisis por el agotamiento del régimen fordista de la posguerra y de las estrategias keynesianas, también calaron en nuestra economía y finanzas.

Las políticas que se implementaron inicialmente para salir de la crisis, en general siguieron los lineamientos que los organismos internacionales han impuesto a países como el nuestro, con una elevada deuda externa. Estas políticas han impulsado una liberalización acelerada de la economía, un ajuste drástico al sector público que se vio obligado a dar prioridad al pago de la deuda, durante varios años, y a cumplir al máximo con sus compromisos crediticios en detrimento de los gastos sociales, a la vez que ha ejercido un duro control sobre los salarios. Todo esto como parte de la llamada Modernización del país que también ha significado una amplia apertura hacia el exterior y el impulso de medidas que

buscan la adecuación a las condiciones y transformaciones que se dan a nivel mundial.

En este marco, durante el periodo 1982-1988, el pago del servicio de la deuda osciló entre el 40 y el 68% del presupuesto federal, en tanto que la educación redujo su nivel de participación del 9.0 al 5.1% de ese presupuesto, durante ese mismo lapso. Esta reducción significó una caída en términos reales del gasto educativo que pasó de 181.6 a 98.2 millones de pesos constantes de 1980.

Las políticas de ajuste vinieron acompañadas de un crecimiento acelerado del sector informal y de la degradación de las condiciones de vida de las mayorías por la supresión de empleos y subsidios, por la reducción de servicios públicos y el control férreo de los salarios. Su poder adquisitivo se redujo en considerables proporciones, ya que la inflación, ahora controlada, alcanzó en algunos años índices cercanos al 50 % y los aumentos salariales no estuvieron al parejo de ella.

Después de ocho años de políticas restrictivas existían 40 millones de mexicanos viviendo en la pobreza, la mitad de los cuales, sobrevivían en condiciones de pobreza extrema. Estas son las capas sociales que cargaron el peso de la crisis y que alcanzan a cerca del 50% de la población.

En nuestro país, que ya desde antes acusaba niveles agudos de concentración de los ingresos, la crisis no sólo afectó a las capas sociales más necesitadas sino que agravó su situación y alcanzó también a buena parte de los sectores medios, perpetuando y acrecentando el viejo problema de la desigualdad.

En efecto, como país que ha alcanzado un desarrollo intermedio, México ha enfrentado agudos contrastes desde tiempo atrás. Aquí se encuentran la riqueza y la pobreza extremas, y las desigualdades no sólo son de orden social, sino también regional. No está de más recordar que existen estados y zonas que alcanzan niveles relativos de mayor desarrollo como, por ejemplo, el Distrito Federal, Nuevo León, el Estado de México, Jalisco, y otros en donde los progresos han sido menores y han quedado rezagados durante décadas como Chiapas, Oaxaca, Hidalgo y Guerrero.

Esta situación se sigue agravando porque, durante este periodo de crisis, si bien han surgido otros "polos de crecimiento", su nacimiento o impulso no han obedecido a proyectos globales de desarrollo nacional, sino a las exigencias del capital, en buena parte

extranjero, que aprovecha la oferta de mano de obra, una de las más baratas del mundo. Nos referimos a la zona fronteriza norte en donde se han ido ubicando un gran número de empresas, fundamentalmente maquiladoras. Como consecuencia, han aparecido diversos fenómenos sociales, económicos y culturales, producto de las fuertes corrientes de migración hacia esa zona.

En este contexto el gobierno de Miguel de la Madrid impulsó la descentralización.

### **C. El régimen actual y el Acuerdo Nacional para la Modernización Educativa**

El régimen actual incluyó la descentralización dentro del Programa para la Modernización Educativa como un reto y como una estrategia, pero sin definir con claridad ni el modelo ni los mecanismos que permitieran avanzar en ese proceso, salvo en casos muy específicos como el de la Universidad Pedagógica Nacional, cuyo análisis queda pendiente. De hecho, el avance se da a partir del Acuerdo SEP-SNTE de mayo de 1992, cuando culmina el proceso cuyos antecedentes hemos mencionado brevemente.

El Acuerdo establece la federalización como base de la organización administrativa, con lo cual intenta reactivar la participación de los estados y municipios en el sistema educativo. Con ello, amplía el margen de decisión y de maniobra de los gobiernos estatales sobre los recursos destinados a la educación básica y normal. Si antes la Federación financiaba y administraba directamente los servicios que ofrecía en los estados, ahora traspasa esos servicios y los recursos al gobierno estatal para que los distribuya y administre. Sin embargo, el margen no es tan amplio si se considera que buena parte de los recursos son captados por el fisco y distribuidos centralmente.

Serían otras las condiciones y las potencialidades de la federalización si se hubiera acompañado con una reforma fiscal que permitiera ampliar la captación de recursos para la educación, en los mismos estados, y se hubiera enclavado en programas estatales y regionales de desarrollo. Como no es así, la insuficiencia financiera en el contexto de transformaciones del Estado y los criterios de la distribución de los recursos, se convierten en asuntos nodales.

Con estas limitaciones, los convenios derivados del Acuerdo y firmados entre cada uno de los estados y la Federación, no son en esencia contradictorios con los firmados en el sexenio anterior y consolidan, entre otros aspectos, una nueva forma de relación entre la SEP y sus trabajadores, delegando en los gobiernos estatales su representación para asuntos laborales. En cuanto a la distribución de funciones y atribuciones entre los tres niveles de gobierno, éstas se sintetizan en el cuadro 3.

El Acuerdo contempla también la creación de la carrera magisterial y la integración en los estados de un sistema formador de maestros y otros puntos, pero para efectos de nuestro análisis, el cuadro destaca lo fundamental de la distribución de las funciones. Claro, todo ello dentro del marco legislativo constitucional y de la Ley Federal de Educación.

**CUADRO 3**  
**Funciones de los niveles de gobierno**  
**según los convenios derivados del Acuerdo SEP-SNTE**  
**para la Modernización de la Educación**

<i>Responsable</i>	<i>Funciones y atribuciones</i>
Federación	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Normativa: formula planes y programas y elabora y edita libros de texto.</li> <li>2) Compensatoria: concentra e impulsa acciones para reducir las disparidades. Da atención a zonas con mayor rezago.</li> <li>3) Evaluatoria: aplica procedimientos de evaluación al Sistema Educativo Nacional.</li> <li>4) Distributiva: a partir del Presupuesto Federal aprobado, distribuye y transfiere los recursos a los estados.</li> </ol>
Estados	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Operativa y de dirección: asume la dirección y es responsable de la operación de los establecimientos: estatales, federales, municipales y particulares, en lo técnico y lo administrativo.</li> <li>2) De financiamiento: es responsable de los gastos del Sistema Educativo Estatal.</li> </ol>

Municipios*	3) De promoción y gestión: promueve que los municipios asuman el mantenimiento y equipamiento básico de las escuelas públicas, con recursos transferidos por la Federación. Propone contenidos regionales, sujetos a aprobación federal.
	1) De gestión: ante autoridades estatales y municipales para la construcción o cambio de escuelas públicas y de otros proyectos educativos, procurando a obtención complementaria de los recursos.
	2) De promoción: propondrán estímulos y reconocimientos de carácter social y no laboral a maestros, directivos y empleados educativos. Elaborarán contenidos regionales, sujetos a aprobación federal.

**Fuente:** Con base en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación y en el Convenio respectivo firmado con Tamaulipas. Periódico Oficial de Gobierno, 20 de mayo de 1992.

\* A través del Consejo Municipal de Educación.

Este es el esquema con el que se pretende hacer frente a la problemática educativa en el contexto económico, presupuestal y político de transformaciones que vive el país. Actualmente la estrategia fundamental se desarrollo para el corto y mediano plazos tiene como eje el Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos y Canadá, ante quienes resulta desventajosa la situación de nuestro país. Al respecto, si bien ciertos grupos de la sociedad han insistido en la inclusión de los derechos humanos y el mercado laboral, como puntos de ese tratado para la protección de la mano de obra mexicana, hasta hoy, el acuerdo parece suscribirse a los problemas de comercio y los que se derivan de la circulación de capitales materiales y financieros. La apuesta se está haciendo en esos términos pero, en general, pese a las versiones optimistas, existen elementos de incertidumbre que se desprenden, sobre todo, de la desigualdad de desarrollo entre nuestro país y los del norte.

Además de las repercusiones económicas del TLC, son de esperar otras consecuencias de orden cultural y social. En el

ámbito educativo se pueden visualizar situaciones que modifiquen la distribución de la demanda escolar por los flujos migratorios que legal o ilegalmente aparezcan, así como procesos acelerados de choque, asimilación e integración de manifestaciones culturales y modos de vida. En ese sentido, la acción de la escuela puede ser fundamental; en consecuencia, el sistema educativo tiene que dar respuesta a estas situaciones cambiantes y a la problemática que enfrenta desde tiempo atrás y cuyos puntos nodales son, entre otros, los siguientes:

1. El mayor problema que determina la estructura piramidal del sistema se sigue ubicando en la educación primaria. De cada 100 inscritos en el primer grado sólo 45 de ellos la terminan seis años después. Relacionado con esta baja eficiencia terminal se halla el flujo importante de abandono escolar, calculado en 500 mil niños por año y desafortunadamente los programas preventivos sólo cubren un 8.6% de la población matriculada. Además, alrededor de 300 mil niños en edad escolar (2% de la demanda potencial), fundamentalmente de zonas rurales e indígenas, no tienen oportunidades de acceso al primer grado de primaria.
2. Los recursos presupuestales limitados y la distribución de los subsidios al interior de los estados no obedecen a criterios técnicos sino que predominan los intereses políticos.
3. Baja en la calidad de los servicios de todos los niveles, agudizada por los bajos salarios impuestos con la crisis y por el deterioro de las condiciones materiales de las escuelas.
4. Desigualdades regionales en cuanto a la atención y la calidad de los servicios y débiles o nulas políticas compensatorias.
5. Sindicalismo magisterial activo y con una corriente importante de disidencia en su interior.
6. Inadecuación entre el sistema educativo y el mercado de trabajo, acentuada por el desempleo, el subempleo y el crecimiento acelerado del sistema informal.

En esas condiciones, la descentralización sigue siendo un proyecto incierto cuyas características, avances y retrocesos no sólo dependerán de la iniciativa gubernamental, sino también de la respuesta de los diferentes grupos sociales y políticos activos del país.

### III. CONCLUSIONES

Como punto de partida hemos señalado que la descentralización es un proyecto determinado, en buena medida por el contexto económico, político, social y cultural en el que se concibe y se implementa. A partir de ello nos propusimos el análisis de los casos de México y Francia en la búsqueda de puntos de convergencia y divergencia, en relación con sus proyectos de descentralización (véase el cuadro 4).

Pese a las diferencias en las estructuras administrativas —México, República Federal y Francia, República Unitaria—, que hubiera posibilitado en México una mayor desconcentración ejerciendo en cada estado los poderes con los que formalmente se cuenta, históricamente el centro ha concentrado poder y recursos al igual que en la República Francesa. La explicación posible es que ello permitió, después de sendas revoluciones, concentrar esfuerzos en torno a la necesaria unidad nacional debilitada con esos movimientos pero desarrollando muy desigualmente el centro —París y la ciudad de México—, en detrimento de una mejor distribución de bienes, servicios y capacidad productiva en todo el territorio, y cerrando posibilidades de mayor participación colectiva.

Lo anterior, aunado a otros problemas generados por la centralización como excesiva burocratización, lentitud en la solución de problemas, respuestas poco adecuadas por la distancia entre el lugar de la toma de decisiones y el lugar donde se enfrenta el problema, desconocimiento de las necesidades regionales, autoritarismo, etc., argumentan la decisión de descentralizar en ambos países.

Sin embargo, además de las diferencias en las condiciones políticas, económicas y sociales, los proyectos de descentralización que se impulsan en cada país son distintos, e imprimen a sus sistemas educativos rasgos propios y plantean retos diversos.

Para el caso de Francia, la descentralización es un ambicioso proyecto de desarrollo regional, local y de distribución de competencias, poderes y recursos en todos los sectores y actividades de la vida productiva, social y política del país, entre ellas la educación. Para el caso de México, el proyecto educativo es aislado y aun cuando se avanza en otros sectores, no está verdaderamente integrado en un proyecto global que busque un desarrollo más

equilibrado del país. De modo que, considerando la estrecha relación entre grado de desarrollo y desarrollo educativo, con el proyecto unisectorial mexicano, no se establecen las condiciones para repartir más equilibradamente el desarrollo como en el caso del proyecto francés.

En México, la descentralización educativa es impulsada en momentos en que existe creciente incapacidad del gobierno para seguir sosteniendo el gasto, situación agudizada con la crisis. Se espera aumentar la participación de los estados en el financiamiento pero el proyecto no viene aparejado de una reforma fiscal que permita aumentar los ingresos locales y estatales para atender los crecientes problemas educativos.

Mientras en Francia, desde la puesta en marcha de la descentralización hasta 1988, el gasto educativo aumentó de manera constante, en México el sector decide avanzar hacia su descentralización justo en el momento de la entrada del país en la crisis y de mayor reducción del gasto. Se marcan así las diferencias entre los dos países. Para 1988, sus gastos educativos como porcentaje del PIB fueron de 2.5% para el caso mexicano y de 5.9 para el francés.

Los dos países tienen un sistema educativo cuyos trabajadores están amparados por sindicatos corporativistas, pero en México el sindicato es único y en su interior existe un fuerte movimiento de reacomodo de fuerzas. Digamos que se halla en un periodo de eferescencia. En Francia son varios y atraviesan por un momento de crisis con cierta parálisis. Además, mientras allá la importancia atribuida a la educación puede convertirla en votos a favor o en contra de una partido político, dada la alternancia efectiva en el poder, la situación en nuestro país ha sido hasta ahora diferente: la oposición ha ganado espacios muy lentamente y no siempre reconocidos, lo cual ubica a la educación en un rejuego político menos participativo y dependiendo, en buena parte, de la prioridad que quiera darle el partido en el poder.

Los retos del sistema educativo mexicano son mayores en muchos sentidos. En términos de magnitudes, México debe atender un mayor número de alumnos. Existen alrededor de 14 millones de niños en primaria y cerca de 3 millones en preescolar. En Francia, la escuela elemental y pre-elemental agrupa alrededor de 6.6 millones de niños. Además, la estructura piramidal del sistema, cuyo nivel básico no deja pasar a niveles superiores a porcentajes

altos de la población socioeconómicamente menos favorecida, es más aguda en nuestro país. Por citar un dato, en Francia el porcentaje medio de alumnos que terminan el nivel primario es de 94, en México es de 69.<sup>25</sup>

Como estrategia coincidente encontramos que el gobierno central conserva la definición de planes y programas educativos, lo cual supone una mejor integración nacional en cuanto a contenidos. Pero también exige respuestas adecuadas ante la riqueza derivada de la multiplicidad cultural presente en las dos naciones. En Francia, proviene sobre todo de etnias y nacionalidades diversas; en México, de nuestras variadas culturas indígenas y de nuestro mestizaje.

En ambos países se avizoran nuevas situaciones que afectarán los sistemas educativos. La integración de Europa y el TLC entre Canadá, Estados Unidos y México, hacen suponer situaciones ventajosas para Francia e inciertas y de mayor reto para México, por la desigualdad económica y comercial que tiene ante sus socios.

Éstas son algunas de las reflexiones que pueden surgir cuando se analiza un proyecto en dos sociedades de nivel de desarrollo desigual. Pero como reflexión final y en apoyo a nuestra idea base de que las características y rasgos de todo proyecto descentralizador están determinadas, en buena medida, por el contexto en el que se ubica, proponemos estudios posteriores de estos procesos en países con características más cercanas a las de México como pueden ser, en América Latina, Argentina y Brasil y como caso especial Chile, tanto por el proyecto implementado durante la dictadura como por los cambios que se comienzan a dar con la recién instaurada democracia. Otro país interesante por la influencia que tiene con el nuestro y más aún con la inminencia del TLC, es Estados Unidos, en donde además opera uno de los sistemas más descentralizados.

---

<sup>25</sup> UNESCO. *Conferencia Mundial de Educación para Todos, Jomtien, Thailandia, 1990.*

**CUADRO 4**  
**Características de los sistemas educativos**  
**de México y Francia**

<i>Aspecto</i>	<i>México</i>	<i>Francia</i>
1. Administrativo	Controles federal, estatal y particular.	Sistema educativo único. Escuelas públicas y privadas
2. Financiamiento	Predominio federal; reducida participación estatal y privada	Público: compartido entre niveles de gobierno, según nivel y tipo de gasto.
	Reducción drástica de recursos: 2.5% del PIB.	Aumento constante de recursos: 5.9 % del PIB.
3. Planes y prog. curriculares.	Gobierno federal	Gobierno central
4. Formación de profesores	Normatividad SEP Serv. fed., estatales y particulares.	Gobierno central
5. Relación	Sindicato único, salvo instituciones autónomas en dos o tres de los servicios estatales.	Diversos sindicatos, diferentes tendencias.
6. Descentralización	Ausencia de un proyecto global. Reparto de responsabilidades, distribución de recursos desde el centro.	Proyecto global multisectorial.

**CUADRO 5**  
**Características e indicadores generales**  
**de México y Francia**

<i>Datos</i>		<i>México</i>	<i>Francia</i>
1-	Régimen político	República Federal	República Unitaria
2-	Demográficos:		
.	Índice de fecundidad		
	1965	6.7	2.8
	1988	3.5	1.8
	Población predominante	Joven	Madura y vieja
3-	Económicos:		
.			
	PNB/habit. 1988	1 760 Dlls.	16 060 dlls.
	Tasa crecimiento:		
	PNB:1965-80	6.5	4.0
	1980-88	0.5	1.8
	Tasa media anual de infl.		
	1965-80	13.0	8.4
	1980-88	73.8	7.1
	Tasa media anual bruta inversión:		
	1965-80	8.5	3.9
	1980-88	-6.9	0.9
	Balanza comercial	Desequilibrada	Más o menos equilibrada
	Balanza de pagos	Deficitaria	Con excedente
	Política económica	Liberación y venta de paraestatales	Sostenimiento de la participación estatal
4	Políticos	Sistema de partidos: hegemonía casi total de uno por cerca de 60 años	Sistema de partidos: alternancia en el poder

---

5.	Culturales	Multiplicidad grupos indígenas nacionales Procesos de mestizaje y resistencia	Multiplicidad nacional e internacional Procesos de mestizaje y resistencia
6.	Perspectiva en el corto y mediano plazos	TLC Ambigüedad Circulación libre de capitales y de productos	Fusión Europea Libre circulación de capitales, de trabajo y de individuos

**Fuente:** Información Estadística del Banco Mundial, 1990.

# La educación nutricional en el medio rural: una propuesta pedagógica

*Revista Latinoamericana de Estudios Educativos (México), Vol. XXIII, No. 1, pp.75-86*

**José Romero Keith**

**Homero Martínez Salgado**

Departamento de Educación Nutricional,  
Instituto Nacional de la Nutrición “Salvador Zubirán”

## INTRODUCCIÓN

La Subdirección de Nutrición de Comunidad del Instituto Nacional de la Nutrición “Salvador Zubirán” (INNSZ) desarrolló, en 1992, un Programa Integral de Atención a la Nutrición (PIAN) orientado a comunidades pobres del medio rural mexicano. Este proyecto ha sido aplicado en diversos estados de la República.<sup>1</sup> Tiene la finalidad de atender nutricionalmente al grupo materno-infantil integrado por niños menores de cinco años, madres embarazadas y en periodo de lactancia, con miras a abatir la desnutrición.

La parte medular del PIAN es un paquete de detección-atención que tiene sus antecedentes en 1982 dentro del Sistema de Vigilancia Epidemiológica de la Nutrición (SISVAN). El concepto fundamental del paquete es el aplicar en forma simultánea y coordinada una serie de medidas de atención primaria a la salud, que por sí solas han resultado ser efectivas. De esta manera —al aplicarlas simultáneamente— se busca que sus acciones se potencien entre sí, logrando un efecto multiplicador.

En torno a medidas de impacto a corto plazo, la población beneficiaria se identificó mediante el diagnóstico antropométrico; esto va seguido de la desparasitación periódica de la población infantil; la suplementación semestral con una megadosis de vitamina A; la suplementación periódica con hierro oral; las promoción de hidratación oral durante episodios de diarrea

---

<sup>1</sup> Actualmente se trabaja en los Centros Rurales de Solís, Estado de México; Guelatao, Oaxaca; Tezonteopan, Puebla, y Matlapa, San Luis Potosí.

aguda; la actualización del esquema de vacunación; y la complementación proteica de la alimentación de los niños desnutridos de segundo y tercer grado (según la clasificación de Gómez).<sup>2</sup>

Como medidas de mediano plazo para promocionar la mejoría en la nutrición se instrumentó, paralelamente a las acciones anteriores, un componente de educación nutricional promoviendo recetas regionales y el consumo de alimentos disponibles en la localidad, combinados de acuerdo con los principios de una dieta idónea.<sup>3</sup>

Con el fin de atender el problema de la desnutrición con una visión estructural a largo plazo, se iniciaron actividades de organización y participación comunitaria orientadas a la producción de alimentos,<sup>4</sup> buscando la seguridad alimentaria de toda la comunidad, pero especialmente del niño y la madre durante todos los ciclos estacionales.

En el contexto del PIAN y dentro de sus estrategias de mediano plazo, hemos decidido profundizar en lo referente a las propuestas operativas para la educación nutricional.

El objetivo de este trabajo es revisar críticamente el proyecto de educación nutricional instrumentado al interior del PIAN por 37 promotoras locales de salud, durante 1992, en 37 comunidades rurales del Valle de Solís, Municipio de Temascalcingo, Estado de México, con el fin de derivar aprendizajes y líneas de trabajo futuro para mejorar los hábitos alimentarios de los grupos indígenas y campesinos con los que trabaja el INNSZ.

Procederemos a describir la propuesta pedagógica de educación nutricional, sus objetivos, estrategias y contenidos educativos;<sup>5</sup> posteriormente utilizaremos los pasos didácticos<sup>6</sup> del programa, como indicadores crítico-evaluativos de lo realizado; continuaremos con una discusión de los aprendizajes derivados de la práctica y cerraremos con una definición de líneas de trabajo futuro para la consolidación del esfuerzo educativo en materia de educación nutricional.

A nivel operativo, el proyecto estuvo a cargo de un grupo interdisciplinario de profesionales del Centro de Estudios Rurales del INNSZ quienes son responsables de capacitar a promotoras locales de salud. Uno de los

---

<sup>2</sup> DIF-INNSZ. *El paquete de detección-atención: sus elementos básicos*, Subdirección General de Nutrición de Comunidad, México, 1991.

<sup>3</sup> Chávez, Adolfo; Ana Ma. Sosa y Rosa Ma. Valdivia. *Nuevos conceptos para comer mejor. Bases científicas de una alimentación idónea para proteger la salud*, México, INNSZ, 1984.

<sup>4</sup> Romero, José; Herlinda Madrigal; Manuel Peláez y Angeles Aguilera. *Experiencias y aprendizajes en seguridad alimentaria*, Memorias del Taller de Seguridad Alimentaria, Exhacienda de Solís, Temascalcingo, Estado de México, INNSZ, Publicación L-87, marzo de 1991.

<sup>5</sup> Pansza Pérez, Morán. *Fundamentación de la didáctica*, Tomo 1, 3o. ed., México, Ediciones Gernika, 1988.

<sup>6</sup> Chanona Burguete, Omar. *Albergues productivos*, México, FONAPAS, SEP, INI, mayo de 1979.

postulados principales asume que, en la medida en que las promotoras vayan asimilando los contenidos nutricionales y métodos didácticos propuestos, podrán incidir de manera más efectiva sobre los hábitos alimentarios de las comunidades campesinas con las que se trabaja.

## **I. PROYECTO EDUCATIVO PARA LA EDUCACIÓN NUTRICIONAL**

Un proyecto educativo efectivo exige objetivos claros y realistas; estrategias viables; contenidos culturalmente aceptados; y un plan didáctico activo diseñado para transmitirle al educando el mensaje deseable de manera efectiva. Los objetivos dan rumbo y dirección; las estrategias indican realismo; los contenidos son el conjunto de conceptos cognoscitivos que se desea transmitir para lograr el cambio de conducta; el plan didáctico son los pasos psicológicos que se desarrollarán para garantizar el aprendizaje o la asimilación del conocimiento.<sup>7</sup> A continuación procedemos a la descripción del proyecto.

### **A. Objetivo general**

El objetivo general establecido fue el siguiente:

- Mejorar los hábitos alimentarios de los grupos campesinos e indígenas con los que trabaja el INNSZ. El concepto de mejorar comprende el aprovechamiento y la revalorización de sus platillos y alimentos regionales; el aprender a potenciar lo que tienen mediante complementaciones nutricionales; el desarrollar un cuidado por la economía campesina; y lograr la difusión de platillos regionales con altos niveles nutricios.

### **B. Objetivos específicos**

Los objetivos específicos acordados fueron:

- Traducir operativamente las recomendaciones nutricionales del INNSZ a la cultura de los grupos campesinos e indígenas, fomentando una conciencia de hábitos sanos y nutritivos.
- Recuperar los alimentos y hábitos mexicanos de las zonas de trabajo.
- Complementar nutricionalmente las recetas locales para mejorar su nivel nutricio y reducir costos.
- Validar estrategias de difusión de alimentos sabrosos, económicos y nutritivos, culturalmente aceptados en la región.

---

<sup>7</sup> Romero, José. "Bases para el diseño de una propuesta pedagógica para la educación nutricional", en *Revista Instituto Nacional de la Nutrición Salvador Zubirán*, Año 2, Vol II, No. 9, Nov.-Dic. de 1990.

### C. Estrategias

Las estrategias seleccionadas fueron:

- Diseñar una propuesta pedagógica que gire alrededor de la recuperación de platillos regionales, su complementación nutricia, y su difusión masiva a nivel regional.
- Elaborar Manuales para el Promotor que contengan las recomendaciones nutricionales en un lenguaje accesible dentro del marco de su cultura.
- Promover la recuperación de alimentos regionales mediante Inventarios Regionales de Recetas y alimentos disponibles.
- Capacitar a las promotoras locales de salud en el manejo práctico de la metodología educativa.
- Monitorear el proceso de manera continua.

### D. Contenidos nutricionales

El concepto de la alimentación idónea propuesto por el Dr. Adolfo Chávez del INNSZ, comprende un esfuerzo para traducir los resultados de largos años de investigación alimentaria en consejos sencillos y accesibles para la población en general y que deben ser entendidos como recomendaciones ideales o estándares, confiables y que puedan alcanzarse. La dieta idónea está conformada por tres principios básicos y algunas recomendaciones:<sup>8</sup>

1) Combinar cereales y leguminosas en cada comida. Las leguminosas contienen proteínas de origen vegetal que carecen de algunos aminoácidos esenciales. Sin embargo, al combinarse con los cereales, que a su vez son deficientes en aquellos aminoácidos esenciales que se encuentran presentes en las leguminosas, y que ofrecen otros en los que éstas son deficientes, se logra mejorar la calidad de la dieta. En efecto, la combinación de aminoácidos así lograda semeja a la encontrada en las proteínas de origen animal como las de la carne y el huevo, con el gran atractivo de tener un costo bastante menor.

2) Comer frutas y verduras en los tres tiempos principales, es decir, en el desayuno, comida y cena. Los alimentos del grupo de las frutas y verduras que contienen fibra vegetal, vitaminas y minerales, que proporcionan importantes beneficios de salud al cuerpo humano.

3) Consumir poca carne, con la finalidad de mantener bajos el consumo de grasas y colesterol y reducir costos de la alimentación.

<sup>8</sup> Chávez, Adolfo, *ibíd.*

Entre las recomendaciones adicionales para lograr una dieta idónea se proponen:

- Utilizar poca sal al cocinar. Esta medida va dirigida a prevenir y/o controlar el aumento de la presión arterial.
- Cocinar con poca grasa, con el fin de mantener bajos los niveles de grasas saturadas dentro del organismo.
- Reducir el consumo de productos industrializados (enlatados, procesados, etc.) ya que éstos contienen colorantes y conservadores que, de manera acumulativa, llegan a ser dañinos a la salud, además de ser muy costosos para las familias de escasos recursos.
- Evitar el consumo de productos “pacotilla” (pastelitos, frituras, refrescos, etc.). Esto no sólo ayuda a prevenir ciertas enfermedades como las caries, obesidad, hipertensión arterial, etc., sino también a lograr importantes ahorros en la economía doméstica.

El concepto de la alimentación idónea funciona como la guía conceptual para la realización de las acciones de educación nutricional. Lo importante de las recomendaciones se encuentra en el ámbito de las estrategias, es decir, en la manera de instrumentarlas de acuerdo con las condiciones socioeconómicas y culturales concretas de las comunidades.

### **E. Plan didáctico**

El objeto de la didáctica es el proceso de enseñanza-aprendizaje, mediante el cual se diseña, planea e instrumenta la enseñanza con el fin de lograr el aprendizaje, o sea la asimilación del conocimiento y el cambio de conducta por parte del educando.<sup>9</sup> Para estos fines se requiere considerar su cultura, su nivel educativo y su lenguaje. Si no se conoce su cultura, su cosmogonía, su forma de ver el mundo, difícilmente se puede transmitir el conocimiento. Si no se considera su nivel educativo formal o informal y el lenguaje que se deriva de éste, tampoco se podrá lograr el diálogo. Cultura, educación y lenguaje son los elementos indispensable para lograr el diálogo, sin diálogo no hay comunicación, sin comunicación no hay aprendizaje.

Un plan didáctico se deriva de los objetivos y estrategias generales del proyecto educativo y está compuesto por los pasos didácticos, o pasos psicológicos, por los que es necesario transitar para lograr la asimilación del conocimiento y el cambio de conducta.

---

<sup>9</sup> Bleger, José. *Temas de Psicología*, Buenos Aires, Nueva Visión, 9o. ed., 1978, p. 58.

## 1. Pasos psicológicos hacia el aprendizaje

Tomando de los postulados didácticos de Chanona,<sup>10</sup> y adaptándolos a la práctica de campo con las promotoras de salud, se aplicaron cinco pasos didácticos para lograr el aprendizaje de las mismas. A continuación explicaremos cada paso; describiremos las actividades realizadas al interior de cada uno; y perfilaremos algunos aprendizajes preliminares.

### La investigación

El primer paso didáctico fue el de la investigación. En sus distintos momentos, la investigación se refiere al proceso de búsqueda de respuestas, a la recuperación y al fortalecimiento de lo que ya se conoce y se considera útil, y a la validación de lo aprendido.

En el caso de un proceso de educación nutricional, comenzamos con la investigación sobre los recursos alimentarios existentes en la región; las recetas nutricionales que se preparan cotidianamente; las recetas locales que se pueden difundir por sus bajos costos, y los proyectos productivos que se pueden empezar para hacer viables las recomendaciones nutricionales.

Es en esta etapa donde la comunidad se expresa en su forma más creativa, combinando lo que ya sabe con lo que tiene que descubrir. Como primer paso para iniciar el proceso didáctico integramos el Inventario de Recetas de la Región, siguiendo los puntos que se sugieren en el Anexo 1 (ubicado al final del trabajo)<sup>11</sup> y conformamos un inventario básico de 50 recetas.

### Estudio de los nuevos elementos

Este paso didáctico se refiere al contacto que tuvieron las promotoras de salud con los conceptos nutricionales o recomendaciones de la dieta idónea. Esto se llevó a cabo mediante la exposición por parte de los capacitadores profesionales de oficinas centrales y el personal de campo del Centro de Estudios Rurales. Aquí lo más importante fue generarles interés y *confianza*. Descubrimos que era fundamental que las promotoras creyeran en las recomendaciones nutricionales, que las entendieran como útiles, y que podía ayudar a mejorar la salud de los niños y las familias en general, y que podía aportar al bienestar y desarrollo de la comunidad. Si creían en ellas, las transmitirían con fe. Si las descubrían abstractas y distantes, las transmitirían sin fuerza.

Para realizar adecuadamente este punto fue necesario preparar bien las

<sup>10</sup> Chanona Burguete, Omar *op. cit.*

<sup>11</sup> Formato elaborado por el Departamento de Educación Nutricional, INNSZ, en mayo de 1992.

sesiones de exposición y enseñar a las promotoras locales técnicas de estudio. Lo primero se realizó empatando los intereses y la cultura del estudiante con las recomendaciones nutricionales, haciendo que el conocimiento sea útil, buscando preguntas generadoras de curiosidad y cuidando la sencillez del lenguaje. Lo segundo se logró enseñando a las promotoras la diferencia entre leer y estudiar, construyendo preguntas para la realización de tareas, y revisando continuamente el nivel de asimilación.<sup>12</sup>

### La práctica

La práctica resultó fundamental para reafirmar el conocimiento. Se tomaron y se aplicaron los elementos teóricos aprendidos, encontrando y haciendo explícitos sus elementos de utilidad. Para estos fines se utilizaron las demostraciones de menús nutritivos con recetas de la región. Para hacer buenas demostraciones, fue necesario escoger buenas recetas locales; investigar el valor nutricional; balancear y complementar las recetas; investigar los costos en la región; y hacer la demostración. Para la descripción de las recetas; el balance nutricional y los costos, se elaboraron cartulinas con colores y dibujos llamativos. La elaboración propia de material didáctico se convirtió en un medio efectivo de comunicación entre promotoras y comunidad.

Para ensayar, se realizaban las demostraciones ante sus propios compañeros. Posteriormente, antes de salir a la comunidad, se recomendaba ensayar cuantas veces fuera necesario, al interior de sus propias casas.

### Ejercicios de asimilación

Uno de los ejercicios era de tipo recreativo, donde se tomaban los elementos de aprendizaje y se discutían para descubrir su utilidad. Para dar un ejemplo, dialogábamos sobre los contenidos nutricionales de unas recetas, los costos, el sabor, etc. El mecanismo idóneo para estos fines fueron las dinámicas grupales, ya que con ellas era fácil motivar la participación. Las utilizamos para la presentación, la animación, la discusión, la reflexión, etc. Estas dinámicas funcionaron como mecanismos de asimilación, ya que jugábamos con el conocimiento hasta llegar a un punto de apropiación del mismo.<sup>13</sup> Al ir practicando diversas dinámicas, se iba conformando una cartera de trabajo, que se utilizaba según la naturaleza del grupo y el momento por el cual estuviera pasando. Así, por ejemplo, si el grupo no se conocía, se aplicaban dinámicas de presentación; si era necesario analizar un tema para profundizar en él, se utilizaban las de análisis; si el grupo

<sup>12</sup> Staton, Thomas. *Cómo estudiar*, México, Editorial Trillas, 1977.

<sup>13</sup> Vargas y Bustillos. *Técnicas de participación para la educación popular*. Guadalajara, México, IMDEC, A.C. y Editorial Alforja, 1983.

estaba pasando por un periodo de conflicto, se usaban dinámicas de integración, etcétera.

Es importante aclarar que las dinámicas grupales se validaron como un instrumento de trabajo entre los profesionales y las promotoras locales de salud, pero no entre éstas y las señoras de la comunidad. En esta relación era más conveniente utilizar técnicas mucho más sencillas y prácticas como la demostración, la degustación y la difusión de recetas regionales.

### Plan y compromiso

A partir de la discusión anterior buscábamos establecer un plan de investigación con las promotoras de salud para ampliar el inventario de recetas regionales, reducir costos, mejorar el sabor de las preparaciones para los niños, balancearlas nutricionalmente, reunirse para cocinar conjuntamente y compartir recetas exitosas. A partir de todas estas necesidades, buscábamos que las promotoras establecieran sus propios compromisos<sup>14</sup> ya que esto le inyectaba mística, impulso y continuidad al programa.

### 2. Material didáctico

El material didáctico es el que se utiliza para reafirmar el conocimiento impartido. Lo interesante de este material es que se use con diversidad para mantener el interés.

Para fines de profundización en estos temas y con la intención de disponer de material didáctico para los programas de campo, el Departamento de Educación Nutricional del INNSZ desarrolló dos manuales generales<sup>15</sup> y seis sobre temas específicos, dirigidos a las promotoras de salud.<sup>16</sup> Estos manuales tienen el propósito de ayudar a los promotores a asimilar los contenidos del programa y a ofrecerles un medio de consulta para resolver dudas.

El *Manual para el Promotor I* explica las actividades de las que consta el paquete de detección-atención, como levantar el censo, hacer el croquis de la comunidad, realizar la vigilancia nutricional, aplicar vitaminas y minerales, ayudar en las inmunizaciones y la desparasitación y desarrollar actividades de educación nutricional.

<sup>14</sup> Fundación Carvajal, Cali, Colombia. "Supuestos fundamentales para la acción educativa", entrevista directa, Dr. Rodrigo Guerrero, Director General, junio de 1991.

<sup>15</sup> *Manual para el Promotor I. Visión Global del PIANEM*, y *Manual para el Promotor II. Contenidos Educativos*, Departamento de Educación Nutricional y Vigilancia Epidemiológica; Instituto Nacional de la Nutrición, Salvador Zubirán.

<sup>16</sup> Manual 1. *Una adecuada lactancia materna*; Manual 2. *Los primeros alimentos del niño*; Manual 3. *Los cuidados del niño*; Manual 4. *Higiene de los alimentos*; Manual 5. *Higiene de la casa*; Manual 6. *Higiene personal*, DIF-PIANEM-INNSZ, 1991.

El *Manual para el Promotor I* presenta los contenidos educativos sobre los seis temas más relevantes del programa: dieta idónea, higiene, mujer embarazada y lactante, alimentación en el primer año, del primero a los cuatro años, y manejo de deshidratación y diarreas.

En cuanto a los manuales específicos tratan sobre la alimentación y cuidados de la madre durante el embarazo y la lactancia; la alimentación durante el primer año de vida; los cuidados del niño, especialmente en lo que se refiere a vacunas y atención a diarreas; y los últimos tres versan sobre higiene personal, de los alimentos y de la casa.

En lo referente a material didáctico para el trabajo de campo con las señoras, la idea era que las promotoras elaboraran su propio material. En la medida en que se iban haciendo cartulinas por recetas, se iba conformando un rotafolio de recetas de la región, cada una con sus ingredientes y cantidades; forma de preparación; costos y valor nutricional. Como mencionamos anteriormente, este material puede hacerse sumamente atractivo, utilizando colores llamativos, etc., y se convierte en un material de apoyo útil para la siguiente generación de promotoras y un importante medio de contacto con la comunidad.

## II. DISCUSIÓN

Orientaremos la discusión alrededor de la reflexión de aprendizajes generales en torno al diseño del proyecto educativo, la aplicación, y las líneas de trabajo futuro.

A nivel de la validez del diseño pedagógico podemos hablar de tres puntos: el primero se refiere a la aparente importancia de alejarnos de la teoría pedagógica convencional y entrar en el ejercicio práctico que surge de la misma capacidad de comprensión y asimilación de la señoras de la comunidad. Parece que por medio de las demostraciones se aprende haciendo y se mejora la conducta alimentaria descubriendo y probando alimentos sabrosos, económicos y nutritivos, disponibles y culturalmente aceptados en la región. En este sentido no hablamos de la reproducción del binomio teoría-práctica, sino más bien del fortalecimiento de un proceso práctico que exige una explicación y un ordenamiento conceptual para una eventual generalización.

Como segundo punto, creemos que es importante sostener el objetivo que considera posible alcanzar el cambio de conducta alimentaria. No nos satisface quedarnos en la teoría o simple asimilación del conocimiento nutricional, ni siquiera en su aplicación esporádica. Para estos fines se recomienda aplicar los cinco pasos didácticos de manera continua, ajustándolos a las necesidades de aprendizaje de las señoras. En la medida que esto se vaya logrando e instrumentando de manera sistemática, podremos hablar de un cambio de conducta alimentaria.

En tercer lugar, es importante aclarar que el uso de los pasos didácticos enlistados es totalmente flexible. No es necesario seguir el orden establecido para su aplicación; de hecho, no es necesario seguir ningún orden específico. Lo importante es utilizarlos todos. En la medida en que el estudiante pase por ellos, se irá garantizando el nivel de asimilación y aprendizaje.

En torno a los aprendizajes en la aplicación de esta didáctica, hemos descubierto tres actitudes importantes por parte de las señoras de las comunidades. Primero, les gusta aprender recetas prácticas y probar lo que cocinan, o sea que existe un campo fértil de aprendizaje por la vía de la degustación. Segundo, las señoras se impactan fuertemente con los costos de las recetas que se trabajan. Hemos descubierto que en el Valle de Solís, podemos elaborar menús nutritivos con productos de la región, para 8 personas, por un costo que oscila entre \$8 000 y \$15 000 pesos.<sup>17</sup> Tercero, las señoras se sorprenden de lo rápido que pueden avanzar en torno a la mejora nutricional de sus familias si emplean lo existente en la región. Esto significa aprovechar la colecta silvestre, la autoproducción para el autoconsumo, las frutas y verduras de la región, los platillos que se consumen en las comunidades vecinas, etcétera.

### III. LÍNEAS DE TRABAJO FUTURO

Con esta experiencia, como base, se perfilan las siguientes líneas de trabajo futuro:

Aunque el modelo de educación nutricional propuesto se ha desarrollado a nivel experimental durante un año, faltaría llevarlo a la práctica durante periodos prolongados, por ejemplo un año más en forma continua, para estudiar su comportamiento integral.

Será necesario capacitar más a fondo al grupo de profesionales responsables de instrumentar el proyecto en su conjunto. Pedagógicamente hablando manejan bien los contenidos nutricionales, el uso de la carta descriptiva<sup>18</sup> y las dinámicas grupales para capacitación de las pro-

<sup>17</sup> Talleres de Capacitación. Centro de Estudios Rurales del Valle de Solís, INNSZ. Ex-Hacienda de Solís, Temascalcingo, Estado de México, marzo y abril de 1992.

<sup>18</sup> La carta descriptiva es un instrumento muy útil para la planeación de las actividades educativas. Se tendrá especial cuidado en combinar balanceadamente la teoría con la práctica, las horas de clase con las de descanso y esparcimiento, el uso de dinámicas grupales, y los periodos de estudio y tarea. La carta descriptiva debe entenderse como un instrumento de previsión y preparación de actividades y no como un sustituto de la realidad. A la luz de las necesidades del grupo se tendrá que hacer los ajustes necesarios para lograr el mejor proceso de enseñanza-aprendizaje. Tarragó, Oscar. "Curso de educación para la salud y participación comunitaria II", Escuela Nacional de Salud Pública, Cuernavaca, Morelos, octubre de 1991.

motoras de salud. Esto significa un avance muy importante; sin embargo es necesario mantener un entrenamiento a nivel didáctico en forma constante.

Resulta fundamental fortalecer y sistematizar las estrategias para la educación nutricional de las señoras de la comunidad. Esto apunta en la dirección de la integración de grupos de estudio; la definición de metas para la recuperación de recetas locales; la organización de charlas mensuales; y la planeación periódica de las demostraciones.

Con el objeto de sistematizar nuestras observaciones de una manera que resulte útil para el promotor, es necesario diseñar y elaborar un Manual Didáctico para el Promotor de Salud que explicita, en lenguaje sencillo, cómo hacer el inventario de recetas regionales; cómo preparar sus demostraciones; cómo estudiar; cómo investigar; cómo elaborar las cartulinas y su rotafolio; cómo integrarlo todo en una presentación con las señoras de la comunidad.

Asimismo, es necesario realizar una evaluación cuidadosa del proceso educativo, la cual deberá incluir el nivel de asimilación de los contenidos nutricionales por parte de las promotoras, su manejo del método didáctico, la utilidad y efectividad de los manuales utilizados, la asimilación de los contenidos nutricionales por parte de las señoras de la comunidad, el impacto nutricional a nivel comunal, etc. Todo esto con el fin de conocer los aciertos, detectar las debilidades y diseñar las correcciones necesarias.

## **ANEXO 1**

### **Integración del inventario de recetas regionales**

#### **1. Datos generales**

- Nombre de la receta.
- Nombre de la persona que dio la receta.
- Nombre de la persona que la rescató.
- Ingredientes.
- Cantidad.
- Disponibilidad o no disponibilidad en la región.

#### **2. Preparación**

- Descripción de la preparación.

### 3. Costos

- De los ingredientes. Se requiere poner el costo específico de cada ingrediente y sacar el costo total del platillo:
  - sin costos directos (recolección silvestre o autoproducción);
  - baratos (por temporada);
  - medio caros;
  - caros.
- Explicación etnográfica de la receta (cuándo se consume este platillo y para qué ocasiones).

### 4. Complementación nutricia

- Complementación nutricia de las recetas, a partir de los criterios de la dieta idónea.

# En búsqueda de una palabra nueva: la complejidad conceptual y las dimensiones sociales de la alfabetización

Revista Latinoamericana de Estudios Educativos (México), Vol. XXIII, No. 1, pp. 87-95

Judith Kalman L.

En años recientes se han dado discusiones académicas entre antropólogos, sociolingüistas, psicólogos, pedagogos y educadores sobre los alcances sociales e implicaciones cognitivas de la adquisición y desarrollo de la lengua escrita. Al tratar de comprenderlos, se han alejado cada vez más de las explicaciones simplistas que restringen, a la lengua escrita, a la transcripción de lo oral (Bloomfield, 1946). En su lugar ha surgido un campo de estudio interdisciplinario que abarca temas muy diversos como son el proceso de la adquisición de la lengua escrita, los efectos del uso de la escritura en la cognición humana, la producción y comprensión de textos largos y complejos, el uso y función social de escritos en la comunicación humana, la relación entre lo oral y lo escrito, el valor social de la escritura, el papel de la alfabetización en los procesos de liberación, entre otros.

En la lengua inglesa, esta discusión queda resumida bajo el rubro de *literacy*, que es una palabra útil y sonora usada para plantear cuestiones teóricas y prácticas complejas vinculadas al desarrollo histórico, psicológico y social de la lengua escrita. En español no tenemos una palabra así, la que más se acerca es *alfabetización*, pero su significado predominante implica el proceso de aprender a leer y escribir, esto es, el aprendizaje de una habilidad mecánica que sugiere el conocimiento de las letras y sonidos, la buena ortografía y el cuidar los usos convencionales de la expresión gráfica. No tenemos una palabra que designe, por ejemplo, la lectura de textos complejos, la elaboración escrita de la reflexión crítica o el impacto de éstos sobre el habla. Y esto es, sin embargo, lo que esperamos de una

persona alfabetizada: que lea, que escriba y que hable de una cierta manera, y que estas habilidades le sirvan para actuar en el mundo.

Los franceses se enfrentan al mismo problema y, para resolverlo, utilizan dos palabras en lugar de una sola: *alphabetisme* para hablar estrictamente de lo mecánico y *lettré* para textos y habilidades más complejos. Por tanto, *alfabetización* como *alphabetisme* reducen a la escritura, al uso y aprendizaje de la lengua escrita a un fenómeno individual, ocultando así tanto su complejidad conceptual como sus dimensiones sociales. De esta manera, lo que promueve es una visión restringida de un fenómeno sumamente complejo que limita nuestras posibilidades de comprender, por ejemplo, por qué algunos aprenden a leer y escribir y por qué otros no. Si nuestra idea de la alfabetización descansa en una noción individual del fenómeno, entonces nuestras preguntas e investigaciones lo harán también. Necesitamos una palabra que dé nombre a una visión más completa de lo que es la lengua escrita y que nos permita apreciar tanto la complejidad de ser usuario de ella, como las implicaciones de no serlo en una sociedad profundamente dependiente de la escritura como medio de comunicación.

Porque pienso que necesitamos una palabra nueva, o cuando menos porque necesitamos entender la que tenemos de otra manera, comentaré a continuación algunos de los distintos matices que se le tendrían que dar al término *alfabetización* al emplearlo como característica social e individual.

## I. LA LENGUA ESCRITA COMO PRÁCTICA SOCIAL

Para los fines de este trabajo, voy a comenzar con una discusión sobre la alfabetización que intenta abarcar tanto su aspecto social como su aspecto individual, esto es, una noción amplia que incluye el dominio mecánico de la escritura, el conocimiento de sus convenciones de uso y el lugar que ocupa en la comunicación humana. La escritura en sí es una tecnología de lenguaje, que utiliza una técnica para su representación gráfica, cuyo uso y significado están socialmente constituidos. La técnica por sí sola no determina ni el valor social de la lengua escrita ni sus costumbres de uso. A través de la historia, sin embargo, la escritura ha estado a disposición de distintos grupos sociales, quienes la han utilizado para sus propios fines. Esto ha conllevado la transformación del lenguaje y sus costumbres de uso. Es decir, la difusión y el empleo de la escritura introdujeron cambios importantes en el uso y la función del lenguaje oral y escrito, creando así prácticas de lenguajes particulares. El uso de la lengua escrita es una práctica social y el ser usuario de ella implica el dominio del aspecto técnico de la escritura, de las convenciones que rigen su uso y conocimiento de su significado social. En este sentido, el proceso de la alfabetización es largo y complejo, y va mucho más allá de las letras: implica aprender a participar en la práctica.

Algunos autores (Goody y Watt, 1978; Havelock, 1963, Ong, 1980; Olson, 1988) consideran que el surgimiento y la difusión de la lengua escrita transformaron nuestras prácticas comunicativas de tal manera que utilizan la presencia o ausencia de la escritura como parámetro para comparar sociedades enteras. Esta comparación parte de la premisa de que existe una dicotomía entre las sociedades ágrafas —las culturas sin escritura— y las alfabetizadas —las que hacen uso de ella. Esta división binaria subyace a muchas de las discusiones sobre sociedades modernas y primitivas, donde algunos pensadores atribuyen el surgimiento de la ciencia, de la lógica, y del pensamiento abstracto a la invención y difusión de la escritura. Otros (Pattison, 1982; Street, 1984; Graff, 1992), sin embargo, señalan que la escritura por sí sola no es un agente de cambio social como algunos piensan, ya que son seres humanos los que la usan en situaciones históricas y económicas concretas con propósitos específicos: no es la escritura la que construye a la burocracia romana, sino la existencia de la estructura imperial donde se difundió y se transformó el uso de la escritura (Pattison, 1982).

El contraste entre lo oral y lo escrito ha dado lugar a la especulación sobre los efectos de la alfabetización en terrenos tan diversos como son el pensamiento y la cognición humana y sus consecuencias para el desarrollo económico. Pero ahondar en esta discusión queda fuera de los alcances de este trabajo. Cabe señalar, sin embargo, que la comparación entre culturas ágrafas y alfabetizadas se centra en las formas de almacenar y transmitir el conocimiento. En las llamadas culturas orales, la información socialmente valorada se guarda en la forma de proverbios, dichos y textos orales cuidadosamente estructurados, con la finalidad de conservar y transmitir su historia, sus creencias y sus conocimientos. Esta misma función se cumple con material impreso —y ahora electrónico— en las culturas alfabetizadas. Mientras la tradición oral depende de una serie de características textuales (entre otras la repetición de estructuras, rimas y lenguaje formulaico) y en el uso de información paralingüística, el recurso principal de la lengua escrita está en la producción del texto gráfico (y, por lo tanto, preservable), formulado de acuerdo con las convenciones discursivas.

Historiadores de la escritura (Gelb, 1952; Diringer, 1968) atribuyen al texto escrito un significado literal y argumentan que la invención del alfabeto dio lugar a la codificación exacta de significados precisos, los que se recuperan con la decodificación. De esta conceptualización del texto escrito viene en gran parte nuestro entusiasmo por las letras y los sonidos, los signos de puntuación, el uso correcto de las mayúsculas, la lectura en voz alta, etc. No obstante, esta visión de texto literal olvida e ignora que la comprensión requiere el conocimiento del lenguaje —un conocimiento que rebasa los límites de la estructura lingüística e implica por definición un conocimiento social. Esta tendencia de ver en el texto un significado literal da como resultado una reificación del lenguaje que lo abstrae de la expe-

riencia humana —una experiencia que se caracteriza por los actores sociales, sus intenciones e historia— y lo convierte en un objeto con existencia propia e independiente de la intención comunicativa que lo produce.

La ubicación de la escritura en el seno de la actividad humana ha llevado a una reconsideración teórica de su naturaleza. En un esfuerzo por recuperar su aspecto comunicativo pero sin perder de vista su lado tecnológico Scribner y Cole (1981), Hath (1981), Street (1984), Reder (1988) y Stuckley (1990), entre otros, caracterizaron al uso de la lengua escrita como una práctica social que varía según el contexto social en que se utiliza y según sus costumbres comunicativas. Esto significa que la alfabetización, en lugar de ser un concepto singular, es un concepto múltiple: el uso de la lengua escrita varía según las costumbres y los propósitos comunicativos de los que la utilizan y por lo mismo implica un conocimiento profundo de los requisitos sociales que la moldean en situaciones concretas.

La idea de la alfabetización como un fenómeno múltiple es relativamente reciente y hay apenas algunos frutos de esta línea de investigación. Los trabajos producidos bajo este rubro son muy diferentes entre sí, en términos de profundidad y extensión, pero con una característica común importante: dan cuenta de una manera detallada del uso de la lengua escrita en una comunidad específica y de cómo es que se construyen los usos que los distintos grupos le dan. El trabajo de campo se ha realizado en lugares tan distintos como África de Norte (Scribner y Cole, 1981), el sur de los Estados Unidos (Heath, 1981), Irán (Street, 1984) y un centro urbano canadiense (Nielsen, 1989). Las comunidades estudiadas son tan dispares entre sí como son los musulmanes y los hmong, los negros norteamericanos y la clase media canadiense. Los fines comunicativos de la lengua escrita también varían: la elaboración colectiva de un oficio, el surgimiento de prácticas relacionadas con la expansión económica, el diario personal, la comprensión de instrucciones para armar un juguete y la lectura de himnos en la iglesia, entre otros. En cada uno de los ejemplos anteriores, se describe a la lengua escrita en relación con las distintas formas de participación social que su uso exige.

Reder (1988), por ejemplo, describe una reunión pública en una comunidad de trabajadores mexicanos migrantes donde se elabora colectivamente una queja dirigida al gobierno municipal por la falta de servicios. Retrata una asamblea en la comunidad donde los asistentes participan en la escritura a través de la discusión oral. Mientras uno dirige la reunión, otro explica cuáles son las instancias a las que se deben dirigir; otros dan ejemplos de los problemas a tratar. Mientras tanto, algún vecino toma apuntes y lee las ideas a la asamblea nuevamente para su consideración; los demás escuchan y sugieren cambios y mejoras a los apuntes. Finalmente se llega a una propuesta de redacción entre todos y se aprueba. En

esta situación, se comparten la tareas de identificar a los destinatarios, de componer la carta y de anticipar las posibles respuestas de los lectores entre todos los presentes. Todos participan en la actividad de elaborar la queja, independientemente de quién es el encargado específico de mover el lápiz. Sin la capacidad de reconocer esta situación como un evento de la lengua escrita y el conocimiento necesario para actuar en ella, los asistentes no podrían participar. Cada una de dichas tareas requiere de conocimiento sobre la lengua escrita, su uso en el mundo y sus convenciones de expresión.

Así, lejos de ser una simple técnica de transcripción que aprendemos a dominar, el uso de la lengua escrita implica un conocimiento profundo de los requisitos sociales que la moldean en situaciones concretas. No es lo mismo llenar una forma que redactar un documento, que contestar una carta o que cumplir con una tarea escolar: cada uno de estos usos implica saber para qué es, para quién, y cuáles son los requisitos formales. Todas estas prácticas tienen en común el hecho de que están socialmente constituidas y que se aprenden interactuando con otras personas que las saben hacer. Es decir, la lengua escrita se vive en el espacio interactivo: la lectura y la escritura se realizan en un mundo de habla. Y es a través de esta experiencia como construimos nuestro conocimiento acerca de ella. El lenguaje interno —el pensamiento y el conocimiento— proviene de nuestra experiencia en el mundo social (Vygotsky, 1978). Aun en el caso extremo de la lectura de una novela, la forma de entenderla —de responder a ella— proviene de nuestras experiencias previas con otros lectores de noveles, con el lenguaje, y con la gente en el mundo (Bahktin, 1981).

## II. LA ALFABETIZACIÓN: APRENDER A PARTICIPAR

Un tema central en la discusión educativa sobre la alfabetización es la enseñanza y aprendizaje de la lengua escrita. La mayoría de nuestras consideraciones metodológicas se centran en la adquisición de las letras y de los sonidos, en la decodificación del texto y en las convenciones gráficas. Esta visión adopta su lógica de una versión restringida de la alfabetización, donde leer y escribir equivalen a la decodificación de un texto escrito y a la codificación de otro. Sin embargo, al concebir el uso de la lengua escrita como una práctica social, el aprender a leer y escribir implica, además de la apropiación del sistema de escritura, el aprender a participar en una variedad de actividades o eventos gobernados por reglas sociales que regulan su uso en situaciones concretas; implica también aprender las formas convencionales para *hablar* acerca de lo escrito. Al participar y colaborar con otros lectores y escritores no sólo se aprende acerca del objeto escrito, sino de las relaciones sociales que el uso de la escritura establece. Cada vez que un niño acompaña a su mamá a reclamar

un cobro equivocado o la suspensión de algún servicio, se entera de la fuerza de la escritura para hacer cosas en el mundo, y de su poder para mediar relaciones sociales. Cuando un joven estudiante hace el registro de las prácticas en el laboratorio, está aprendiendo a usar el lenguaje escrito como lo hacen los científicos. En este sentido, el alfabetizarse implica la entrada a una comunidad discursiva, donde el conocimiento detallado de la escritura y sus costumbres de uso son indispensables. Pero lo social de la escritura se detecta más allá de la variedad de sus formas porque el lenguaje escrito, al igual que el oral, se usa en el contexto de la comunicación humana. Los textos, orales y escritos, se ubican en un mundo intertextual: cobran su significado en la medida que se relacionan entre sí. Esto quiere decir que el sentido que elaboramos a partir de lo escrito proviene tanto de lo que está impreso en la página como de lo que hemos *leído, escrito, dicho o escuchado* en otras ocasiones: construimos el significado a partir de otras experiencias con el lenguaje en el mundo que es, por definición, dialógico. Se escribe una carta en espera de una respuesta, se publica un artículo para entrar a un debate o para aportar sobre un tema, y la lectura que se hace de una carta o artículo incluye una formulación de una posible contestación.

La visión del aprendizaje de la lengua escrita que lo reduce a sus aspectos mecánicos ignora un hecho básico y fundamental: este aprendizaje ocurre en un contexto social y a través de la interacción con otros. El niño sentado en una fila tomando dictado, el adulto en una clase de la primaria intensiva, los estudiantes en la clase de gramática, están por definición en situaciones sociales. En cada una de ellas no sólo se construye un conocimiento de lo que es la lengua escrita, sino que también se establece una relación con ella y con los demás usuarios de la escritura. En cada una de estas situaciones se adquieren nuevos conocimientos lingüísticos, se aprenden formas de significar y, simultáneamente, se aprenden a través del lenguaje porque éste es el medio de comunicación, de enseñanza y de aprendizaje para la alfabetización (Halliday, 1980). Es en estos dos sentidos que la alfabetización está estrechamente vinculada con el lenguaje oral: primero, porque sobre el conocimiento de uno se construye el otro y segundo porque se aprende a leer y a escribir en un mundo de habla.

En la medida que el aprendizaje de la lengua escrita se da a través de la interacción con otros, el proceso de alfabetización implica aprender a participar en aquellas actividades o eventos donde la escritura se utiliza. Vygotsky (1979) señala que se aprende a participar en situaciones sociales a través de la internalización de formas culturales donde un proceso interpersonal se convierte en un proceso intrapersonal. Desde su perspectiva, el aprendizaje se da en el plano interpsicológico y después en el plano intrapsicológico. Es decir, aprendemos las costumbres lingüísticas y recur-

sos comunicativos de las personas que nos rodean, lo cual da lugar a cambios en nuestras propias formas de comunicación. El aprender a leer y a escribir y la apropiación de sus formas discursivas son procesos cuya orientación es, a la vez, interna (hacia el sujeto) y externa (hacia el mundo).

La lengua escrita se aprende y se usa en un mundo social y su complejidad sólo se puede apreciar cuando se contextualiza en el medio en el que se utiliza, lo cual implica para el alfabetizando vincular las prácticas de la escritura con su entorno social e incorporarlas en su repertorio de recursos comunicativos. Esta idea de una estrecha relación entre la lengua escrita y un contexto nos obliga a reconsiderar en qué consiste el aprender a leer y a escribir: significa desplazar al texto escrito *per se* del centro de nuestra atención y enfocar más claramente a la escritura como un evento comunicativo en el cual se involucran actores con fines particulares, en una situación concreta. El proceso de alfabetización incluye, entonces, aprender a participar en las actividades sociales o eventos comunicativos donde se utiliza la escritura; es decir, aprender a hablar acerca de su uso y forma, comprender el significado del evento, demostrar conocimientos relevantes y socialmente valorados y producir y manipular a la escritura y sus convenciones.

Esta participación es la que nos lleva a aprender a diferenciar una situación comunicativa de otra y a reconocer cuáles son los recursos adecuados para cada una de ellas. A través de la experiencia creamos expectativas acerca de los propósitos del empleo de la escritura y de lo que se puede lograr por medio de ella; aprendemos a producir e interpretar la escritura que se encuentra en nuestro medio. Llegamos a comprender a la lengua escrita más allá de las letras en la medida que aportamos este conocimiento social al texto (Meek, 1988).

Esta visión de la alfabetización difiere radicalmente de la que se basa en un análisis minucioso de formas lingüísticas aisladas. En esta perspectiva, “el que aprende y el mundo social se interrelacionan de tal manera que es imposible definir a cada uno de manera independiente” (Rogoff, 1990). El contexto social se construye en la interacción y es una parte constitutiva de las formas de uso de la lengua escrita: es en un contexto concreto en donde construimos nuestro conocimiento de la lengua escrita, en donde se forja nuestra relación con otros usuarios de ellas y se forma nuestra identidad como alfabetizados.

### III. EN LA BÚSQUEDA DE UNA PALABRA

Resalta en los párrafos anteriores que, en cuanto pasamos a hablar de fenómenos que rebasan los aspectos más concretos y tangibles de la lectura y la escritura, abandonamos la palabra “alfabetización” y comenzamos con la torpeza del lenguaje, los núcleos y nexos y las frases explicati-

vas, recurrimos a estructuras indirectas como “el uso de la lengua escrita”, “el complejo fenómeno de la escritura” o “el aspecto social de la lengua escrita”. Por eso, pienso que nos hace falta una palabra en español que nos permita apreciar la complejidad conceptual y las dimensiones sociales de la lengua escrita.

En algunas discusiones informales, algunos interesados en esta problemática hemos intentado inventarla, empleando términos como “literacidad” y “alfabetismo”, pero ninguno de los dos nos convencen. *Literacidad* nos parece una traducción literal y *alfabetismo* es demasiado cercano a la idea de alfabetización y por ello podría sugerir de nuevo una idea restringida de la lectura y la escritura. Ojalá tuviera yo la agilidad léxica suficiente y el conocimiento etimológico para inventar una palabra nueva como la que buscamos; pero mi admiración y respeto por el español y el reconocimiento de mis límites en este terreno me impiden proponerla. Dejo pues mis ideas para quienes, más capaces en la creación de palabras adecuadas, le den el nombre que le corresponde.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

**BAHKIN**, M.M. *Speech Genres and Other Essays*, Austin, University of Texas Press, 1986.

**DIRINGER**, D. *Writing*, Holland, Thames and Hudsib, 1962.

**GOODY**, J. e I. Watt. “The Consequences of Literacy”, en Goody, J. (Ed.). *Literacy in Traditional Societies*, Cambridge, Cambridge University Press, 1968.

**GRAFF**, H. “The Legacies of Literacy”, en *Communication* 32 (1), 1982, pp. 12-26.

**GELB**, I.J. *A Study of Writing*, Chicago, University of Chicago Press, 1952.

**HALLIDAY**, M.A.K. “Three aspects of children’s language development: Learning language, learning through language, learning about language”, en Godman, Haussler y Strickland (Eds.). *Oral language development research: Impact on schools*, Urbana, I1, NCTE, 1980.

**HAVELOCK**, E. “The Coming of Literate Communication to Western Culture”, en *Journal of Communication*, 30 (1), 1980, pp. 90-98.

**MEEK, M.** *How Texts Teach What Readers Learn*, Lockwood, South Woodchester, Glos, The Thimble Press, 1988.

**NILESEN, L.** *Literacy and Living*, NH, Heinaman, 1989.

**OLSON, D.** "Interpreting Texts and Interpreting Nature: The effects of Literacy on Hermeneutics and Epistemology", en Sajio R. *Studies in Literate Thought and Action*, Berlin, Springer Verlag, 1988.

**ONG, W.** *From Orality to Literacy*, N.Y., Methuen, 1982.

**PATTISON, R.** *On Literacy*, Oxford, Oxford University Press, 1982.

**REDER, S.** "Comparative Aspects of Functional Literacy Development: Three ethnic American Communities", en Wagner, D. (Ed.). *The Future of Literacy in a Changing World*, N.Y., Pergamon Press, 1987.

**ROGOFF, B.** *Apprenticeship in Thinking*, New York, Oxford University Press, 1990.

**SCRIBNER, S. y Cole M.** *The Psychology of Literacy*, Cambridge, Harvard, University Press, 1981.

**STREET, B.** *Literacy in Theory and Practice*, Cambridge, Cambridge University Press, 1984.

**STUCKLEY, E.** *The Violence of Literacy*, N.H., Heineman, 1990.

**VYGOTSKY, L.** *Mind in Society*, Cambridge, Harvard University Press, 1978.

# Informe de actividades académicas del Centro de Estudios Educativos, 1992

Revista Latinoamericana de Estudios Educativos (México), Vol. XXIII, No. 1, pp. 97-109

## Personal académico

El CEE cuenta con el siguiente personal técnico de planta (diciembre de 1992): tres investigadores eméritos, seis investigadores titulares, seis investigadores asociados y un investigador auxiliar.

Además, prestaron sus servicios por honorarios tres investigadores.

## Proyectos de investigación terminados

1. Pautas y prácticas de crianza. Investigación participativa con promotoras de comunidades urbano-marginales, con el objetivo de conocer las pautas, prácticas y creencias de crianza de los niños de 0 a 6 años en las comunidades respectivas, y de diseñar, colectivamente, estrategias de atención a los padres de familia.
2. Estado de la práctica sobre proyectos de atención a padres para el desarrollo integral de sus hijos. Investigación participativa llevada a cabo con responsables y promotores de programas de esta naturaleza desarrollados en medios urbanos y rurales en la República. Fue realizado como parte de un proyecto conjunto coordinado por la Red Latinoamericana de Información y Documentación en Educación (REDUC). Los resultados se resumen en el libro, coordinado por María Eugenia Linares, *Del dicho al hecho hay menos trecho*.
3. Diagnóstico y propuesta para la educación básica en el estado de Guanajuato. Diagnóstico de la situación de la educación básica en el estado a partir de información estadística censal y de las estadísticas continuas del sistema educativo nacional, por localidad. Estudio valorativo de algunas innovaciones en educación básica introducidas por la Secretaría de Educación, Cultura y Recreación del Estado de Guanajuato

- (SECyR) desde 1987. Coordinación de la elaboración colectiva por parte del personal de la SECyR del programa educativo estatal.
4. Educación rural comunitaria. Proyecto de investigación-acción realizado en 10 comunidades rurales de Guanajuato. Aborda programas de formación de maestros de educación primaria, de educación inicial y de educación para niños desertores.
  5. Estudio sobre acceso y permanencia de niñas en comunidades rurales de México. Subproducto del proyecto anterior.
  6. La calidad de los servicios de educación primaria: un estudio en seis regiones del estado de Puebla. Investigación sobre la relación entre la realidad contextual y la calidad de la educación primaria, realizado en 80 escuelas del estado de Puebla. Parte de un proyecto internacional coordinado por el Instituto Internacional de Planificación Educativa de la UNESCO.
  7. Educación y pobreza en México. Proyecto de investigación sobre la situación de los pobres en relación con la educación básica (preescolar, primaria, secundaria y educación de adultos) en el país.
  8. Efectos y funcionamiento del programa "Niños de Solidaridad". Evaluación de los resultados y del impacto del programa a partir de la aplicación de instrumentos a maestros, promotores, padres de familia, alumnos y participantes en el mismo.
  9. Evaluación del programa "Emprendedores", de Emprendedores, IAP. Evaluación y prospectiva de un programa de apoyo crediticio y de capacitación a microempresarios del sector informal urbano en la ciudad de México.
  10. Diagnóstico del Instituto de Ciencias. Coordinación del autodiagnóstico y análisis de resultados de la estructura, organización y funcionamiento educativo de preescolar, primaria, secundaria y preparatoria del Instituto de Ciencias en Guadalajara, Jalisco.

### **Proyectos de investigación aún en proceso**

11. Evaluación del impacto del "Programa para abatir el rezago escolar". Evaluación de los efectos sobre la permanencia y el aprendizaje de los niños en educación primaria en los estados de Oaxaca, Chiapas, Hidalgo y Michoacán, de un complejo programa que afecta factores que inciden sobre el rezago escolar.
12. Compatibilización entre la información censal y las estadísticas continuas de la SEP. El proyecto está orientado a descubrir y dimensionar las inconsistencias en la información proporcionada por ambas fuentes, y a indagar sobre sus causas; llevado a cabo con la colaboración de la propia SEP y del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

13. Diagnóstico educativo del estado de Aguascalientes y colaboración en el diseño de un programa de educación básica y normal para el estado.
14. Diagnóstico educativo del estado de Quintana Roo y colaboración en el diseño de un programa de educación básica y normal para el estado.
15. Diagnóstico educativo de la educación primaria en el Distrito Federal.
16. Diagnóstico educativo nacional. Proyecto de investigación sobre la situación educativa de la educación básica en el país en los últimos 10 años, en lo cuantitativo y lo cualitativo.
17. Maestros dentro y fuera del magisterio. Proyecto descriptivo sobre características personales, formativas y actitudinales de maestros urbanos —en servicio y que han abandonado el magisterio—. Parte de un estudio comparativo realizado simultáneamente en Argentina y en Brasil.
18. Colegios. Proyecto de colaboración en proceso de diagnóstico y planeación de ocho colegios particulares en diferentes ciudades del país.
19. Consejos Técnicos. Programa de investigación-acción consistente en intervención y seguimiento de Consejos Técnicos Escolares en el estado de Guanajuato, a partir de la metodología de la investigación participativa.
20. La investigación educativa en los 80's. Perspectiva para los noventa. Estado del Arte sobre lo realizado en 27 campos temáticos por los investigadores del país en la última década. Proyecto interinstitucional impulsado por 48 centros de investigación, asociaciones de investigadores y universidades del país, con motivo de la realización del II Congreso Nacional de Investigación Educativa.

### Proyecto de desarrollo

Red Mexicana de Información y Documentación en Educación (REDMEX). Contraparte nacional de REDUC, promueve la recuperación, sistematización, difusión y aplicación de los resultados de investigaciones e innovaciones educativas, así como de cualquier otro tipo de información que contribuya al mejoramiento educativo.

### Publicaciones del personal del CEE en 1992

**Fierro**, Cecilia. "La gestión escolar por los maestros", en Ezpeleta, Justa (Coord.). *Gestión pedagógica*, Santiago, OREALC-UNESCO, 1992.

\_\_\_\_\_. "Modernización educativa y profesionalización del trabajo docente", León, Universidad Pedagógica Nacional, 1992.

**Hernández** Medina, Alberto. "Orbis, Sensualium Pictus o el Mundo en Imágenes", en *Juan Amós Comenio: Obras, Andanzas, Atmósferas*, México, CESU-UNAM, en prensa.

\_\_\_\_\_. Traducción del latín de Juan Amós Comenio, *Orbis Pictus (El Mundo en Imágenes)*, en prensa.

**Latapí, Pablo.** "¿Qué es una educación humanista?", en *Revista CONAFE*, No. 6, abril-junio, 1992.

\_\_\_\_\_. "Capitalismos en plural", en *Signo de los tiempos*, mayo-junio, 1992.

\_\_\_\_\_. Educación para los Derechos Humanos (Editorial), en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, Vol. xxii, No. 1, 1992.

\_\_\_\_\_. "El pensamiento educativo de Comenio", en *Juan Amós Comenio: Obras, Andanzas, Atmósferas*, México, CESU-UNAM, en prensa.

\_\_\_\_\_. "El pensamiento educativo de Jaime Torres Bodet: una apreciación crítica", en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, Vol. xxii, No. 2, 1992.

\_\_\_\_\_. "Planteamientos educativos en valores y derechos humanos", en *Revista jurídica*, Poder Judicial del Estado de Aguascalientes, Año 3, No. 5, septiembre de 1992.

\_\_\_\_\_. "Tuvimos éxito", en *Los grandes cambios de nuestro tiempo*, Vol. III, México, CONACULTA-FCE-UNAM, 1992.

\_\_\_\_\_. "Libertad religiosa y legislación escolar. Las recientes reformas constitucionales de México ante el derecho internacional", en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, Vol. xxii, No. 1, 1992.

**Linares, María Eugenia** (Coord.), *Del hecho al dicho hay menos trecho*, México, CEE-REDUC, 1992.

**Maggi, Rolando; E. Weiss et al.** "Propuesta general de organización del II Congreso Nacional de Investigación Educativa: 'La investigación educativa en los 80's. Perspectiva para los noventa'", México, UAM-Azcapotzalco, 1992.

**Martínez, Salvador.** "La formación de profesionales y técnicos para el desarrollo tecnológico", en Arredondo, M. (Coord.). *La educación superior y su relación con el sector productivo*, México, ANUIES-SECOFI, 1992.

**Mingo, A. y S. Schmelkes** (Comps.). *Lecturas sobre educación de adultos en América Latina*, México, CESU-UNAM, 1992.

**Morfin, Luis.** "Educación y cultura política" (Editorial), en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, Vol. xxi, No. 3, 1991 (apareció en 1992).

\_\_\_\_\_. "La reformulación del quehacer educativo en un mundo en cambio", (Editorial), en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, Vol. xxi, No. 4, 1991 (apareció en 1992).

\_\_\_\_\_. "Ética, comercio y cultura en la comunicación", en *Memorias de la Reunión Binacional de Comunicación*, México, 1992.

\_\_\_\_\_. Investigación educativa y formación valoral", en *Memoria del Primer Foro de Investigación Educativa del Estado de México*, Toluca, 1992.

**Muñoz Izquierdo, Carlos y Manuel I. Ulloa.** "Cuatro tesis sobre el origen de las desigualdades educativas", en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, Vol. xxii, No. 2, 1992.

**Schmelkes, S., C. Noriega, S. Lavín y F. Martínez.** *The Quality of Primary Education in Puebla, Mexico: A Study of Five Zones*, Paris, International Institute for Educational Planning, en prensa.

**Schmelkes, Sylvia.** "La educación de adultos en México: una visión general del trabajo desde el Estado", en Rubio y Carbajal (Coords.). *Nuevas alternativas en educación de adultos*, México, Instituto Superior de Ciencias de la Educación del Estado de México y Fundación Friedrich Ebert, 1992.

\_\_\_\_\_. "La participación de la comunidad en la escuela primaria", México, UIA-Secretaría de Educación del Estado de Guerrero, 1992.

\_\_\_\_\_. "Las potencialidades de la postalfabetización vinculada al trabajo: reflexiones a partir de un estudio regional", en *Revista Interamericana de Educación de Adultos*, Vol. XIV, No. 2, 1991 (apareció en 1992).

\_\_\_\_\_. *Necesidades básicas de aprendizaje de los adultos en América Latina*, Santiago, UNESCO-OREALC, en prensa.

\_\_\_\_\_. *Hacia una mejor calidad de nuestras escuelas*, México, OEA-SEP, en prensa.

\_\_\_\_\_. *Postliteracy and Work in Latin America*, Hamburg, UNESCO, Institute for Education, en prensa (versión reducida en inglés, del libro *Postalfabetización y trabajo en América Latina*, Pátzcuaro, CREFAL, UNESCO-OREALC, 1990).

**Ulloa, Manuel I.** "Derecho al conocimiento", en *Foros de abril: Memorias*, México, SEP, DIF, CNDH, UNICEF, 1992.

### **Eventos organizados por el CEE**

- Coorganización del Seminario Internacional Juan Amós Comenio, llevado a cabo en la UNAM, del 9 al 11 de noviembre de 1992, con 200 a 250 asistentes.
- Taller para agentes comunitarios, como parte del proyecto Pautas y Prácticas de Crianza, con 30 asistentes. Promotoras comunitarias.
- Coorganización y secretaría ejecutiva del II Congreso Nacional de Investigación Educativa. En 1992 se organizaron tres asambleas de instituciones convocantes, con un promedio de 25 instituciones representadas, 12 sesiones de Comité Organizador; múltiples reuniones de comisiones temáticas y varias entrevistas con personalidades del sector educativo.
- Coordinación de la Red Mexicana de Información y Documentación en Educación (REDMEX). En 1992 se realizaron dos asambleas de la Red (Mérida, 5-6 de marzo y D.F., 22 de julio), varias reuniones de la Comisión para la elaboración de estatutos y una reunión del Consejo Consultivo de REDMEX.
- Cuatro sesiones de intercambio académico CEE-INEGI.

- Seminario-taller “El Desarrollo de los Niños Menores de 6 Años”, en Chalco, Estado de México. Asistieron 45 madres de familia, a lo largo de 22 semanas (una sesión semanal).
- Seminario-taller “Los aprendizajes básicos en el Programa del Centro de Desarrollo Infantil del Centro de Desarrollo Comunitario Juan Diego”, con la asistencia de siete madres educadoras durante tres días.
- Seminario-taller “Elaboración de juguetes con material de reúso”, en Chalco, Estado de México. Asistieron 25 madres de familia a 10 sesiones.
- Coorganización, con la DGEIR de la SEP y el IPE, del Seminario Nacional sobre Calidad de la Educación Primaria, realizado el 9 y 10 de diciembre de 1992, con 60 asistentes (investigadores y tomadores de decisiones en el campo de la educación primaria).
- Taller de rectores de colegios de la Compañía de Jesús en México, con el tema “Desarrollo de Habilidades en Dirección Educativa, Conforme a la Pedagogía Ignaciana”, con 12 asistentes, entre directores y rectores de los Colegios, del 20 al 24 de abril de 1992.
- Coorganización, con la DGEIR de la SEP, de un taller de “jueceo” sobre instrumentos de evaluación para la carrera magisterial, con 35 investigadores y funcionarios, el 7 y 8 de septiembre de 1992.
- Taller con funcionarios de la Secretaría de Educación, Cultura y Recreación del Estado de Guanajuato para la elaboración de una propuesta de mejora de la educación básica en el estado, realizado el 29 de octubre de 1992 con 30 asistentes.

### **Formación de investigadores**

- Introducción a las técnicas y procedimientos del analista de REDUC. Curso impartido a:
  - 15 profesores-investigadores de la Escuela Nacional de Estudios Profesionales de Iztacala-UNAM, Escuela Superior de Comercio y Administración del Instituto Politécnico Nacional, DIE/CINVESTAV, del 31 de enero al 14 de febrero de 1992.
  - 20 funcionarios, docentes e investigadores del Sistema Estatal de Investigación Educativa del Estado de México y de la Secretaría de Educación, Cultura y Recreación del Estado de Guanajuato, el 10 de abril de 1992.
  - 15 profesores e investigadores del Instituto de Ciencias Educativas de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí, el 4 y 5 de julio de 1992.
  - 35 profesores e investigadores del Instituto de Investigación en Educación de la Universidad de Guanajuato, de la SECyR y otras instituciones del estado, el 25 de septiembre de 1992.

- 12 investigadores afiliados a la Asociación Mexicana de Investigadores en Educación, el 3 de octubre de 1992.
- 12 investigadores de la Universidad Pedagógica Nacional, el 28 de octubre y el 11 de noviembre de 1992.
- 12 pedagogos e investigadores de escuelas normales y universidades pedagógicas del Estado de México, el 17 de noviembre de 1992.
- Curso sobre investigación documental y elaboración de marcos teóricos, impartido a 60 profesores e investigadores de la Universidad de Guadalajara, del 2 al 4 de abril de 1992.
- Curso sobre técnicas de investigación social a estudiantes de la Maestría en Docencia Jurídica de la Escuela De Derecho de la Universidad La Salle, del 28 de enero al 1o. de junio de 1992.
- Curso sobre diseño de proyectos de investigación a seis profesores del Departamento de Procesos y Técnicas de Realización de la Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, del 6 de mayo al 22 de junio de 1992.
- Curso sobre metodología de la investigación a nueve alumnos de la maestría en Administración Educacional de la Universidad La Salle.
- Cursos-conferencia sobre técnicas e instrumentos para el seguimiento de egresados, a 35 profesores-investigadores de la Universidad Autónoma del Estado de México, el 13 de agosto de 1992.
- Curso sobre diseño y evaluación de la investigación educativa, a 35 profesores-investigadores de la ENEP-Aragón y otras instituciones del Estado de México, del 13 al 15 de octubre de 1992.
- Seminario interno de formación de investigadores, a ocho investigadores del CEE (siete sesiones).
- Curso sobre investigación participativa aplicada a la práctica docente, a 100 maestros de educación básica del estado de Veracruz.
- Taller de formación de profesores, a 12 profesores de educación media básica, media superior y superior de varios estados, en la Universidad Autónoma de Tlaxcala, Departamento de Ciencias de la Educación.
- Curso sobre educación no formal, a nueve alumnos de la Maestría en Educación de la Universidad Iberoamericana.
- Taller de elaboración de proyectos de investigación educativa a 25 profesores de educación superior que cursan maestrías en educación o tienen proyectos de investigación que involucran la dimensión educativa, en el Consejo Estatal para la Educación Superior en el estado de Chihuahua.
- Taller de elaboración de proyectos en el Diplomado en Investigación Educativa de la Universidad Autónoma del Estado de México, con la participación de 30 profesores universitarios que desarrollan tareas institucionales de investigación educativa.

- Curso sobre responsabilidad social de la universidad ante la modernización educativa, a 60 maestros de la Universidad Iberoamericana, Plantel Torreón.

### Investigadores en formación

Ocho investigadores tomaron cursos especializados y tres están en programas de posgrado.

### Eventos a los que se asistió

- Eventos nacionales, sin ponencia 15.
- Eventos nacionales, con ponencia 42.
- Eventos internacionales, sin ponencia 2.
- Eventos internacionales, con ponencia 10.

### Ponencias y comentarios presentados en eventos académicos

**Fierro**, Cecilia. "Consejos Técnicos y formación de equipos de maestros en las escuelas", en Seminario Nacional sobre Calidad de la Educación, organizado por DGEIR-SEP, IIFE y CEE, Cocoyoc, Mor., el 9 y 10 de diciembre de 1992.

\_\_\_\_\_. "Los maestros: agentes y destinatarios de la educación para la paz", en Curso Taller sobre Educación y Derechos Humanos, organizado por la Universidad Autónoma de Aguascalientes, AMNU, SEP y Universidad Internacional de La Pau, Aguascalientes, del 8 al 12 de agosto de 1992.

\_\_\_\_\_. "Modernización educativa y profesionalización docente", en el Foro de Análisis del Nuevo Modelo Educativo, organizado por la Universidad Pedagógica Nacional, Plantel León, del 11 al 15 de febrero de 1992.

**Fortoul**, Bertha. "La formación de maestros-investigadores", en Seminario Interregional de Investigación Educativa, organizado por la Universidad Pedagógica Nacional, Plantel Chihuahua, octubre de 1992.

\_\_\_\_\_. "Las peticiones de la cultura marginada a la escuela: el caso del Valle de Chalco", en Semana del Departamento de Etnografía y Antropología Social, INAH, México, julio de 1992.

**Hernández** Medina, Alberto. "Orbis, Sensualium Pictus o el Mundo en Imágenes", en el Seminario Internacional Juan Amós Comenio, México, UNAM, del 9 al 11 de noviembre de 1992.

**Latapí**, Pablo. "Algunos aspectos críticos de la modernización educativa" en el Instituto de Capacitación para el Desarrollo Regional de Tabasco, Villahermosa, 1o. de octubre de 1992.

\_\_\_\_\_. "El pensamiento educativo de Comenio", en Seminario Internacional Juan Amós Comenio, México, UNAM, el 11 de noviembre de 1992.

\_\_\_\_\_. “El Sistema de Naciones Unidas y la Educación para la Paz y los Derechos Humanos”, en una Semana para las Naciones Unidas. Seminario Latinoamericano sobre Educación para la Paz y los Derechos Humanos, organizado por la Asociación Mexicana para las Naciones Unidas y la Federación Mundial de Asociaciones pro Naciones Unidas, Oaxtepec, Mor., del 12 al 18 de octubre de 1992.

\_\_\_\_\_. “En busca de la teoría de la justicia educativa”, en Congreso Internacional sobre la Calidad de la Educación, Universidad de las Américas, Puebla, el 23 de septiembre de 1992.

\_\_\_\_\_. “La educación para los Derechos Humanos”, en el Curso Taller sobre “Educación y Derechos Humanos”, organizado por la Universidad Autónoma de Aguascalientes, la Asociación Mexicana para las Naciones Unidas, la SEP y la Universidad Internacional de la Pau, Aguascalientes, del 3 al 7 de agosto de 1992.

\_\_\_\_\_. Participación en una mesa redonda sobre “El Financiamiento de la UNAM”, en la ENEP-Zaragoza.

\_\_\_\_\_. “Comentario al Plan Estatal Indicativo de Investigación Educativa del Estado de México”, en evento organizado por la Dirección General de Desarrollo Educativo, Toluca, el 17 de julio de 1992.

\_\_\_\_\_. “Educación y Derechos Humanos en México”, en el curso sobre Las Funciones del Ombudsman en los Gobiernos Estatales, organizado por la CNDH y la UNAM, el 17 de marzo de 1992.

\_\_\_\_\_. “Tuvimos éxito”, en Coloquio de Invierno, México, D.F., del 10 al 21 de febrero de 1992.

**Maggi, Rolando.** “Dimensión de la investigación educativa en México”, en Investigación Educativa y Modernidad, organizado por el Instituto Michoacano de Ciencias de la Educación, Morelia, el 25 de noviembre de 1992.

\_\_\_\_\_. “El impacto de la investigación educativa”, en el III Coloquio Nacional de la Actualización Docente, organizado por la Escuela Normal Urbana Federal Prof. J. Jesús Romero Flores, Morelia, el 11 de mayo de 1992.

\_\_\_\_\_. “La automatización de servicios bibliotecarios en la perspectiva de una democratización de la información”, en el Primer Foro Interuniversitario de Servicios Bibliotecarios, organizado por la Universidad Pedagógica Nacional y la Universidad Autónoma de Nuevo León, el 11 de abril de 1992.

\_\_\_\_\_. “La vinculación educación superior-producción”, en el IV Encuentro Regional de Investigación Educativa: Mitos y Realidades de la Investigación Educativa en la Educación Superior”, organizado por el Gobierno del Estado de Tabasco y por la SESIC-SEP, Villahermosa, el 10 de septiembre de 1992.

\_\_\_\_\_. Comentarios al trabajo titulado “La Reforma al Bachillerato en la UAEM de 1992”, en el Foro Académico de Presentación de Resultados del V Seminario de Problemas de la Educación, organizado por la Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, el 17 de enero de 1992.

\_\_\_\_\_."La educación tecnológica y su vinculación con el sector productivo", en Semana de Celebración del xxxv Aniversario del Instituto Tecnológico de Veracruz, el 27 de noviembre de 1992.

\_\_\_\_\_."Tendencias de las investigaciones sobre educación técnica en América Latina", en el Simposium sobre Investigación Educativa: Logros y Retos frente al Año 2000, organizado por la Universidad Iberoamericana, Plantel Golgo Centro, Puebla, del 27 al 29 de agosto de 1992.

**Martínez**, Salvador. "Las escuelas universitarias y la innovación docente", en el II Foro sobre Innovación Docente, organizado por la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, Villahermosa, junio de 1992.

**Morfin**, Luis. "Alternativas para la universidad en el contexto actual", en el IV Encuentro Regional de Investigación Educativa, organizado por la Secretaría de Educación, Cultura y Recreación del Estado de Tabasco y la Dirección de Educación Superior e Investigación Científica, Villahermosa, del 9 al 11 de septiembre de 1992.

\_\_\_\_\_."Educación y cultura política", en Seminario sobre Cultura Política, organizado por el Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades de la UNAM, México, D.F., el 4 de febrero de 1992.

\_\_\_\_\_."Ética, comercio y cultura en la comunicación", en Reunión Binacional de Comunicación, Mexicali, marzo de 1992.

\_\_\_\_\_."Investigación y formación valoral", en el Primer Foro Estatal de Investigación Educativa del Estado de México, en preparación al II Congreso Nacional de Investigación Educativa, organizado por el Sistema Estatal de Investigación Educativa del Estado de México, Toluca, del 28 al 30 de septiembre de 1992.

\_\_\_\_\_."Las asociaciones de padres de familia", en Seminario de Investigación: Actores Políticos y Sociales frente a la Modernización Educativa, organizado por el Instituto Mora y la Coordinación de Humanidades de la UNAM, México, D.F., el 15 de julio y 30 de septiembre de 1992.

\_\_\_\_\_."Comentario al libro de Alfredo Gutiérrez Gómez, *Anticonferencia: hacia la modernización universitaria y al neoliberalismo intelectual*, Presentación del libro organizada por la Universidad Iberoamericana, México, D.F., el 6 de mayo de 1992.

**Noriega**, Carmen. "La gestión escolar", en Seminario Nacional sobre Calidad de la Educación Primaria, organizado por el IIPE, la DGEIR-SEP y el CEE, Cocoyoc, Mor., el 9 y 10 de diciembre de 1992.

**Rosas**, Lesvia. "Comentarios al programa de trabajo del Centro Coordinador de Educación Continua para el Magisterio del Estado de México", en el VI Aniversario de dicho centro, Toluca, el 16 de octubre de 1992.

\_\_\_\_\_."El análisis de la práctica educativa: un instrumento de superación", en Primeras Jornadas de Reflexión y Análisis sobre el Quehacer Docente, organizadas por la Unidad 211 de la Universidad Pedagógica Nacional, Puebla, el 30 de mayo de 1992.

\_\_\_\_\_. “El docente y su práctica profesional”, en el 25 aniversario de la Escuela Normal Superior Oficial de Guanajuato”, Guanajuato, el 9 de julio de 1992.

\_\_\_\_\_. “Formación básica y capacitación de maestros en México”, en III Consulta Técnica Subregional sobre Formación y Capacitación del Profesorado, organizada por la OEI, Tegucigalpa, del 26 al 30 de octubre de 1992.

\_\_\_\_\_. Presentación del libro *Más allá del salón de clases*, en la Universidad Autónoma de Tlaxcala, Tlaxcala, el 5 de junio de 1992.

**Santos, Annette.** “Construcción de la competencia comunicativa por niños mexicanos”, en el II Simposium de Psicolingüística, UAM-A, México, el 7 de noviembre de 1992.

**Schmelkes, Sylvia.** “Calidad de la educación y formación docente”, en L Aniversario de la Escuela Normal Superior Oficial de Guanajuato, Guanajuato, el 23 de octubre de 1992.

\_\_\_\_\_. “Comentarios al libro de Susan Street, *Maestros en movimiento: transformaciones en la burocracia estatal*”, en la presentación del libro organizada por el CIESAS, México, el 14 de octubre de 1992.

\_\_\_\_\_. “Educación y pobreza en la ciudad de México”, en Foro sobre La Pobreza en la Ciudad de México, organizado por un grupo de ONGs, el 7 de abril de 1992.

\_\_\_\_\_. “El mejoramiento de los servicios de educación primaria: el estudio para México”, y “Las condiciones de la demanda de educación primaria en México”, en el Seminario Nacional sobre Calidad de la Educación Primaria, organizado por DGEIR-SEP, IPE y CEE, Cocoyoc, Mor., el 9 y 10 de diciembre de 1992.

\_\_\_\_\_. “Hallazgos y retos de la educación no formal de adultos en América Latina”, en el Primer Coloquio de Investigación Educativa, organizado por la ENEP-Iztacala, Iztacala, el 21 de agosto de 1992.

\_\_\_\_\_. “La comunidad académica ante los retos del fortalecimiento de la sociedad civil”, en la Sociedad Civil frente a los Retos Sociales, organizado por la Universidad Iberoamericana y el Centro Mexicano para la Filantropía, México, el 28 de abril de 1992.

\_\_\_\_\_. “La formación valoral en la escuela”, en Curso Taller de Educación en Derechos Humanos, organizado por la Universidad Autónoma de Aguascalientes, AMNU, SEP y Universidad Internacional de la Pau, Aguascalientes, del 3 al 7 de agosto de 1992.

\_\_\_\_\_. “Libros de texto de historia de 4o., 5o. y 6o. de primaria. Apuntes para un debate”, en Debate sobre los Nuevos Textos de Historia, organizado por el Comité de Actividades Culturales de la Asociación de Padres y Maestros del Colegio Eton, México, el 18 de noviembre de 1992.

\_\_\_\_\_. “Los contextos y la calidad de la educación básica”, en Congreso Internacional de Calidad de la Educación en Homenaje a Carlos Muñoz

Izquierdo, organizado por la Universidad de las Américas, Puebla, del 23 al 25 de septiembre de 1992.

\_\_\_\_\_. "Los Derechos Humanos como eje del trabajo educativo con adultos", en Una Semana para las Naciones Unidas, organizada por la Asociación Mexicana para las Naciones Unidas y la Federación Mundial de Asociaciones pro Naciones Unidas, Oaxtepec, Mor., del 12 al 17 de octubre de 1992.

\_\_\_\_\_. "Necesidades básicas de aprendizaje de los adultos en América Latina", documento base del Seminario Latinoamericano sobre las Necesidades de Educación de Adultos: Perspectivas y Retos para la última década del Siglo, organizado por UNESCO-OREALC y UNICEF, Bogotá, del 25 al 28 de mayo.

\_\_\_\_\_. "Necesidades y demandas de los nuevos programas de capacitación para el sector agropecuario", en el Seminario sobre panorama y perspectivas del campo mexicano, organizado por la Fundación Konrad Adenauer, Ciudad Obregón, del 13 al 15 de noviembre de 1992.

\_\_\_\_\_. "The Measurement of Basic Competencies: Notes Based on a Research Project on the Quality of Primary Education in Mexico", en Workshop on Cognition and Educational Achievement for the Partnership for Child Development, Terrytown, N.Y., del 27 al 29 de marzo de 1992.

\_\_\_\_\_. "Las ONGs y las necesidades básicas de aprendizaje: reflexiones a partir de la experiencia mexicana", en Encuentro Latinoamericano de ONGs sobre Educación para Todos, organizado por REDUC, CEAAL y ASONG, Punta de Tralca, Chile del 23 al 25 de abril de 1992.

**Ulloa**, Manuel I. "Comentarios al trabajo La Educación Básica en el Estado de México 1970-1990", en la presentación del Vol. XXI, No. 4 de la *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, organizado por el Sistema Estatal de Investigadores del Estado de México, Toluca, mayo de 1992.

\_\_\_\_\_. "Derecho al conocimiento", en Foros de Abril —Jornadas de los Niños por la Paz y el Desarrollo—, organizado por SEP, DIF, CNDH, UNICEF, México, abril de 1992.

**Wong**, Laura. "Cuando la oferta va más allá de la demanda", en el Seminario Nacional sobre Calidad de la Educación Primaria, en Cocoyoc, Mor., el 9 y 10 de diciembre de 1992.

## Asesorías

- A la Secretaría de Educación Pública, en torno a los Nuevos Planes y Programas de Educación Básica.
- A la Secretaría de Educación Pública, en torno al esquema de Carrera Magisterial.
- Al FOMES, Subsecretaría de Educación Superior.
- Al Programa de Investigaciones en Educación Superior (PIES).

- Al CONACyT, a través de la Comisión para la Promoción de Investigaciones en Ciencias Sociales.
- Al Instituto Internacional de Planificación Educativa de la UNESCO.
- A la Fundación de Apoyo a la Comunidad.
- Al Proyecto Teocelo del DIF en Jalapa.
- A la DGEIR de la SEP, en torno al jueceo de los instrumentos de evaluación para la Carrera Magisterial.
- A la Fundación Mexicana para el Desarrollo Rural, en torno al proyecto de promoción de la mujer campesina.
- A la UIA, en torno al diseño de un proyecto de calidad total.
- A la Secretaría de Educación, Cultura y Recreación del Estado de Guanajuato, y al FIME, para diseñar un posgrado en educación para el sector educativo.

### **Otras actividades académicas**

Dirección tres de tesis de licenciatura y cinco tesis de maestría; asesoría a ocho tesis de licenciatura y una tesis de doctorado; elaboración del montaje audiovisual “Educación y Pobreza”; redacción del guión audiovisual “La Pedagogía Ignaciana”.

Entre los investigadores hay miembros de las siguientes instituciones, consejos y comisiones: Comisión Evaluadora del Personal Académico del CIESAS; Comisión Dictaminadora del CESU/UNAM; Centre of Consultant Fellows de la UNESCO; Red Mexicana de Información y Documentación en Educación (REDMEX); Programa de Investigaciones en Educación Superior (PIES); Consejo Directivo de FAPRODE; Consejo Editorial de la Revista *Universidad Futura* y de la Revista *Latinoamericana de Estudios Educativos*.



# II Congreso Nacional de Investigación Educativa: la investigación educativa en los 80's. Perspectiva para los noventa (México)\*

Revista Latinoamericana de Estudios Educativos (México), Vol. XXIII, No. 1, pp. 111-127

## 1. ANTECEDENTES

En 1981, a iniciativa del Programa Nacional Indicativo de Investigación Educativa del CONACYT, se realizó el Primer Congreso Nacional de Investigación Educativa (CNIE).

Este evento permitió recoger, analizar y difundir los estudios realizados en el país hasta esa fecha. En los años posteriores, sin embargo, la realidad socioeconómica y las condiciones para realizar investigación cambiaron radicalmente: desaparecieron instituciones de investigación educativa, disminuyó el número de investigadores que pudieron formarse o especializarse en el extranjero, se redujo notablemente la investigación empírica por falta de recursos para realizar trabajo en terreno y no pocos estudiosos abandonaron el campo por razones económicas.

A pesar de lo anterior, la comunidad de investigadores ha permanecido activa. En situaciones de gran dificultad se han realizado centenares de investigaciones, haciendo aportes sustanciales al conocimiento de los procesos educativos y su relación con procesos sociales más amplios. Durante estos años hemos avanzado teórica y metodológicamente; han mejorado nuestras técnicas de procesamiento y crecido nuestros acervos documentales, lo que facilita enormemente el acceso al conocimiento acumulado sobre educación. Se han realizado un buen número de eventos entre investigadores y de investigadores con usuarios de la investigación (maestros, estudiantes, planificadores) donde se han dado a conocer y se

---

\* Propuesta general de organización del Congreso.

han podido discutir los avances y los resultados de su trabajo. Se han fortalecido algunos equipos regionales de investigación educativa y se han multiplicado los posgrados en educación. La producción editorial de libros y revistas sobre el tema, considerando las dificultades, no ha sido escasa.

Frente a estos avances, también encontramos que los resultados de esta labor se encuentran fragmentados y dispersos, que no existe suficiente vinculación entre los investigadores, ni conocimiento de lo que se hace. La mayor parte de las veces, las referencias se limitan a un reducido grupo de especialistas, ubicados en unos pocos centros especializados del Distrito Federal. De este modo, lo que la investigación puede aportar a los procesos de modernización educativa se reducen, los trabajos se repiten y no se logra dar el salto cualitativo que demanda el país.

El Programa de Modernización Educativa impulsado por la Secretaría de Educación Pública reconoce parte de estos problemas y plantea medidas para la solución de muchos de ellos. La Modernización Educativa define el espacio de construcción a futuro de la educación en nuestro país, construcción que debe ser fruto del trabajo conjunto de gobierno y sociedad, con un indiscutible y sustancial aporte de los trabajadores intelectuales de la educación.

Por tanto, parece oportuno el momento para sistematizar el estado actual de nuestro conocimiento educativo y para reflexionar, a la luz de él, sobre los retos que plantea la realidad tanto a la educación como a la investigación educativa en el futuro cercano. A esta labor han comprometido su esfuerzo 51 instituciones que realizan o fomentan la investigación educativa en el país, convocando a la realización del *II CONGRESO NACIONAL DE INVESTIGACION EDUCATIVA*.

Este Congreso busca dar continuidad a los objetivos planteados al principio de la década anterior, mostrar lo que los investigadores han realizado en el período, recuperar sus propuestas e involucrarlos en la tarea de síntesis y ofrecimiento de perspectivas que la investigación tiene pendiente frente a la realidad educativa nacional.

El *II* Congreso, al igual que el primero, no se concibe como un acto único sino como un proceso participativo y descentralizado que propicia el involucramiento y aporte de los investigadores. No pretende generar un Programa Indicativo ni una asociación de investigadores, pero sí poner a éstos en contacto y dar a conocer sus propuestas.

Se piensa en un Congreso que incluya: a) Una recuperación de la "memoria" investigativa (documentación) del país; b) la transformación de ésta en "inteligencia", mediante el valor agregado que aporta la sistematización y el análisis a la información y; c) "retroalimentación", a través de una serie de estrategias y acciones tendientes a asegurar la continuidad del trabajo (participación, descentralización, actualización de investigadores,

difusión y diseminación de sus productos, realización de congresos periódicos, etcétera).

El proceso de Congreso es visualizado como una serie de acciones organizativas, informativas, analíticas y sintéticas que, en un plazo de casi dos años, van recuperando y construyendo nuevo conocimiento.

En 1992 se obtuvo el consenso de las instituciones convocantes en torno a las medidas básicas que permiten llevar adelante esta iniciativa; empezó a operar la Oficina del II Congreso; grupos selectos de investigadores se involucraron en el trabajo concreto de elaborar los estados del conocimiento; se definieron temáticas, lugares y mecánica de realización de los eventos, etcétera.

En 1993 se profundiza el trabajo académico y se siguen acumulando insumos que asegurarán el éxito y la continuidad del trabajo (elaboración de directorios, bibliografías, catálogos, manuales, cartillas, boletines, capacitación de investigadores y documentalistas, etc). Entre septiembre y noviembre de este año se realizarán los Congresos Nacionales Temáticos y el Congreso Nacional de Síntesis y Perspectiva.

En los Congresos Nacionales Temáticos se presentarán y discutirán resultados de investigaciones recientes o inéditas realizadas en la última década. Se analizarán condiciones institucionales y se presentarán los estados del conocimiento (*Documentos Base*) preparados por Comisiones Temáticas ya constituidas, pero abiertas a la participación de otros investigadores interesados en aportar al desarrollo del componente investigativo del II Congreso.

El evento final (*Congreso Nacional de Síntesis y Prospectiva*) está concebido como un momento donde se integran las síntesis temáticas y se señalan las perspectivas teórico-metodológicas e institucionales de la investigación educativa. No se presentarán ponencias individuales, sino reportes del trabajo realizado por cada Comisión, comentados por expertos en el tema o funcionarios de alto nivel.

Una finalidad explícita de este Congreso será convocar al siguiente (*Tercer Congreso Nacional de Investigación Educativa*).

## 2. Objetivos

- 2.1 Establecer un foro y espacio de reflexión para los investigadores del país.
- 2.2 Elaborar y discutir el estado del conocimiento generado en diferentes campos de la investigación educativa nacional durante la última década.
- 2.3 Difundir el resultado del trabajo de los investigadores del país entre tomadores de decisión, otros investigadores e interesados en la educación mexicana.
- 2.4 Señalar algunas perspectivas de y para la investigación educativa nacional.

### 3. Temáticas

La organización más fácil, por niveles o modalidades educativas, es idónea para congresos de desarrollo educativo. Tratándose, en cambio, de un congreso de investigación educativa, es importante reunir las investigaciones de una manera interinstitucional, trascendiendo los enfoques disciplinarios para lograr un proceso interdisciplinario.

Una primera aproximación nos muestra que los procesos educativos se organizan a diferentes escalas: la que comprende a los sujetos y su relación educativa a nivel micro; la que comprende los procesos y grupos a escala de institución u organización; y la escala del sistema educativo, las políticas educativas y el contexto en que éstas se implementan. En esta última escala ubicamos a la educación en sus relaciones con lo social y lo cultural, e identificamos modalidades no formales de la educación. Todas estas escalas son cruzadas, evidentemente, por la reflexión teórica, filosófica e histórica.

En la II Asamblea de Instituciones Convocantes del II Congreso Nacional de Investigación Educativa, realizada el 7 de febrero de 1992, se instituyó una subcomisión temporal para elaborar las temáticas del Congreso. El Comité Organizador, a su vez, solicitó propuestas a otros expertos, que fueron incorporadas al trabajo de la subcomisión.

Esta subcomisión sesionó en cuatro ocasiones. En la primera sesión se discutieron criterios generales y las propuestas de los expertos; en la segunda se complementó el listado de líneas de investigación y se realizó un agrupamiento inicial por campos de conocimiento; en la tercera se hizo un agrupamiento de campos temáticos en áreas y en la cuarta la distribución de líneas de investigación en los estados del conocimiento de campo. En general se trabajó en forma inductiva, a partir de las líneas de investigación sugeridas por distintas instituciones y los expertos, y en forma participativa mediante un sistema de tarjetas móviles de visualización.

El resultado logrado por la subcomisión fue aprobado con ligeras modificaciones por el Comité Organizador, y ratificado posteriormente por la III Asamblea de Instituciones Convocantes.

Los criterios que orientan la definición de temáticas procuran: a) buscar continuidad con el Primer Congreso, pero a la vez dar cuenta del cambio en las prioridades de investigación durante los últimos 10 años; b) sistematizar la investigación sin descuidar su relevancia para el desarrollo educativo nacional; c) definir primordialmente por áreas temáticas, no por niveles educativos o modalidades del sistema educativo, con el fin de fomentar la discusión de manera interinstitucional; d) facilitar la identificación y agrupación de investigaciones, al mismo tiempo que se fomenta la discusión entre diferentes corrientes teórico-metodológicas, sin priorizar de antemano

entre determinadas corrientes; e) representar las líneas y áreas de investigación con mayor producción, sin descuidar líneas y temas emergentes.

Con base en lo anterior y atendiendo a criterios de tipo operativo, hemos identificado seis grandes áreas de investigación que darían origen a igual número de Congresos Nacionales Temáticos. Las áreas incluyen un total de 25 subtemas o campos de investigación, de cada uno de los cuales se están elaborando estados del conocimiento.

Las Áreas Temáticas identificadas, los campos de conocimiento incluidos en cada una de ellas y algunos de los subtemas que se están trabajando son los siguientes:

## **A. Sujetos de la educación**

### *1) Alumnos*

- Alumno o estudiante (sujeto)
- Perfil del alumno
- Expectativas de estudiantes
- Jóvenes y adolescentes (identidad, desarrollo)

### *2) Docentes*

- Maestro o docente
- Perfil del docente
- Identidad del docente
- Profesionalización
- Organizaciones de docentes
- Mercado de trabajo del docente
- El docente como investigador

### *3) Formación de docentes y profesionales de la educación*

- Formación de maestros y docentes
- Formación, capacitación, actualización
- Formación de docentes-investigadores
- Formación de profesionales de la educación

## **B. Procesos de enseñanza y de aprendizaje**

### *4) Aprendizaje y desarrollo*

- Desarrollo de las habilidades metacognitivas
- Aprendizaje e interacción social en contextos educativos
- Aprendizaje de reglas
- Teoría y método del desarrollo y del aprendizaje
- Desviaciones en el desarrollo académico y escolar
- Sistema normativo y desarrollo escolar

5) *Procesos de enseñanza y prácticas escolares*

- Procesos de enseñanza y aprendizaje
- Prácticas docentes y escolares
- Métodos y técnicas de enseñanza y de aprendizaje
- Sistematización de la enseñanza

6) *Medios educativos y nuevas tecnologías*

- Medios, materiales y recursos educativos
- Nuevas tecnologías educativas

7) *Evaluación del aprendizaje*

- Teoría en evaluación del aprendizaje
- Práctica institucional de la evaluación del aprendizaje
- Medición y niveles de logro
- Perfil pre-educativo
- Realimentación como consecuencia de la evaluación del aprendizaje
- Evaluación del aprendizaje. Modelos de casos concretos

8) *Procesos de aprendizaje y enseñanza de oralidad, lectoescritura y lenguas extranjeras*

- Oralidad
- Lectoescritura
- Lenguas extranjeras

9) *Procesos de aprendizaje y enseñanza de las matemáticas*

- Investigación en enseñanza de las matemáticas en el nivel básico
- Desarrollo curricular en matemáticas en el nivel básico
- Usos de la computadora para la enseñanza de las matemáticas
- Enseñanza de las matemáticas en el nivel medio y medio superior

10) *Procesos de aprendizaje y enseñanza de las ciencias*

- Ciencias naturales
- Sociohistóricas
- Tecnológicas

11) *Procesos de enseñanza y aprendizaje para la salud, para el medio ambiente y para la educación física, deportiva y recreativa*

- Salud
- Medio ambiente
- Educación física, deportiva y recreativa

### **C. Procesos curriculares, institucionales y organizacionales**

#### *12) Currículum*

- Historia del currículum
- Definición del campo curricular
- Teoría del currículum
- Currículum oculto
- Currículum y contenidos
- Evaluación del plan de estudios
- Propuestas y experiencias de elaboración de planes y programas de estudios

#### *13) Gestión, desarrollo, planeación y administración institucional*

- Gestión pedagógica de los establecimientos educativos
- Análisis y desarrollo de instituciones educativas
- Organización académica
- Planeación institucional
- Administración institucional

#### *14) Evaluación institucional, curricular, de docentes y del rendimiento escolar*

- Evaluación institucional
- Evaluación de docentes
- Evaluación curricular
- Evaluación del rendimiento escolar

#### *15) Orientación educativa y profesional*

- Orientación educativa
- Orientación escolar
- Orientación profesional
- Orientación vocacional
- Orientación personal
- Orientación institucional
- Orientación ideológica
- Orientación clínica
- Hábitos de estudio
- Mercado de trabajo

### **D. Educación, sociedad, cultura y políticas educativas**

#### *16) Política y planeación educativa*

- Políticas educativas
- Políticas educativas y actores

- Planeación educativa
- Planeación y prospectiva
- Financiamiento
- Administración y organización
- Política de ciencia y tecnología

17) *Calidad de la educación*

- Aprovechamiento escolar
- Eficiencia
- Eficacia
- Relevancia
- Equidad

18) *Educación y valores*

- Educación para los derechos humanos
- Educación cívica
- Educación y valores
- Educación, religiosidad y laicismo
- Valores, cuerpo y salud
- Educación ambiental y formación de valores
- Minorías sociológicas y valores

19) *Comunicación y cultura*

- Procesos culturales y socialización
- Cultura, socialización y educación indígena
- Estudios sobre género (mujer)
- Medios de comunicación como relaciones interpersonales y su relación con los significados e intersubjetividades

20) *Educación y trabajo*

- Vinculación educación-sector productivo de bienes y servicios
- Educación y mercados de trabajo
- Perfiles ocupacionales, práctica laboral y seguimiento de egresados
- Planificación de recursos humanos
- Formación tecnológica
- Capacitación y actualización profesional

**E) Educación no formal de adultos y popular**

21) *Educación de adultos y popular*

- Educación no formal de (para) adultos
- Educación popular y comunitaria
- Capacitación para procesos productivos

## 22) *Educación a la familia*

### **E. Teoría, campo e historia de la educación**

#### 23) *Historia de la educación*

- Historia de la educación en las épocas pre-hispánicas y colonial
- Historia de la educación durante el siglo XIX
- Historia de la educación durante el siglo XX

#### 24) *Filosofía, teoría y campo de la educación*

- Filosofía de la educación
- Estudios sobre teoría y campo de la educación
- Estudios sobre corrientes teóricas y metodológicas
- Estudios teórico-disciplinarios

#### 25) *Estudios sobre la investigación educativa*

- Condiciones de producción
- Características de los investigadores
- Organización gremial de la investigación educativa
- Formación de investigadores
- Evaluación de investigadores de la educación
- Productos de la investigación educativa
- Impacto de la investigación educativa
- Evaluación de investigadores de la educación

### **4. Características, finalidades y contenidos de los estados del conocimiento**

Los estados del conocimiento serán los principales productos generados por las Comisiones Temáticas. Deberán mostrar qué se ha hecho en investigación educativa y hacer una valoración de lo producido en la década. Dirán cuál es el estado de la investigación en los distintos campos, señalarán una perspectiva académica e institucional e indicarán qué cosas vale la pena seguir investigando.

Cada estado del conocimiento incluirá:

- a) El contexto educativo mexicano referente al tema durante el período 1982-1992.
- b) Una descripción de las condiciones institucionales de realización de las investigaciones.
- c) Una sistematización cuantitativa y cualitativa de la investigación sobre el tema realizada en la década 1982-1992.

d) Una valoración de los trabajos analizados y un señalamiento prospectivo de la investigación en la temática de referencia.

a) *Contexto educativo mexicano referente al tema durante el periodo 1982-1992*

En este apartado se incluirá una breve reseña de las características, acontecimientos y políticas relacionadas con el tema más relevante del período, enfatizando la situación de los años recientes y señalando las perspectivas del futuro. Si es necesario, se podrán hacer breves referencias a aspectos del contexto socioeconómico, político y cultural y, en su caso, a la situación latinoamericana y mundial.

b) *Condiciones institucionales de realización de las investigaciones*

Aquí cabe hacer una sistematización y valoración de los recursos humanos, financieros e institucionales dedicados a la investigación sobre el tema. Además de la información cuantitativa es importante valorar el desarrollo institucional de la investigación educativa realizada en la década.

c) *Sistematización cuantitativa y cualitativa de las investigaciones realizadas en la última década*

Esta sistematización es el núcleo de los estados del conocimiento. Debe comenzar con una revisión bibliográfica, la cual se complementará con los trabajos señalados en los registros de preinscripción de los investigadores inscritos para participar en el II Congreso Nacional de Investigación Educativa y con listados de investigaciones identificadas en catálogos.

La sistematización cuantitativa pretende ubicar el número de trabajos y de investigadores en diferentes categorizaciones analíticas.

La sistematización cualitativa busca destacar:

- Los temas predominantes dentro de cada campo y cada área;
- Los cambios en las temáticas, en las metodologías y en las categorías analíticas;
- El pensamiento de fondo que subyace u orienta las investigaciones, o explica las diferencias y complementaciones de los diferentes enfoques;
- Las principales aportaciones de los trabajos identificados, en términos de resultados, metodologías o categorías analíticas;
- El impacto y difusión de los trabajos del área o campo de estudio.

La revisión se centrará en las investigaciones realizadas en México y secundariamente en la realizada por ex-becarios de México en el extranjero,

siempre que sea factible localizarlos en las instituciones nacionales. Deberán hacerse referencias al estado de la discusión internacional sobre el tema y, según lo requiera el ámbito de la temática, podrían incluirse aportaciones de trabajos extranjeros sobre México.

*d) Valoración de los trabajos analizados y criterios para el señalamiento prospectivo de la investigación en la temática de referencia*

La valoración acompaña al proceso de sistematización e ineludiblemente se plasma en la redacción de la sistematización cualitativa. No obstante, es indispensable elaborar ciertas *conclusiones* valorativas y prospectivas, basadas en el juicio de los autores del estado del conocimiento, con respecto a las temáticas más frecuentes, los resultados de las investigaciones, su relevancia, difusión e impacto, las categorías analíticas y las metodologías predominantes en los trabajos analizados. Asimismo, en términos prospectivos, es importante identificar las necesidades de desarrollo de la investigación educativa y de su difusión, ver cuáles son los principales vacíos o lagunas en el conocimiento sobre el tema, las preguntas que hay que formular y las hipótesis que deberían ser comprobadas en el futuro cercano.

## **5. Selección de ponencias**

En los Congresos Nacionales Temáticos se presentarán:

- a) Estados del Conocimiento elaborados por las Comisiones Temáticas, con participación de comentaristas invitados;
- b) Investigaciones recientes o realizadas en la última década con aportaciones en términos de desarrollos teóricos, empleo de metodologías, resultados empíricos o de integración analítica.
- c) Reportes de investigaciones reconocidas y publicadas (sugeridas por las comisiones a partir de la elaboración de Estados del Conocimiento).

Estos trabajos se presentarán en forma de ponencias que serán sometidos al arbitraje de expertos que decidirán cuáles pueden ser presentadas.

El número de ponencias a discutir en cada Congreso Nacional Temático dependerá de la conformación definitiva de las mesas y submesas temáticas, del número y diversidad de los trabajos recibidos y de las modalidades de organización acordadas por las Comisiones Temáticas, el Comité Organizador y las instituciones anfitrionas.

Los criterios para la aceptación de trabajos serán los siguientes:

- a) Las ponencias deberán reportar resultados de investigaciones recientes. Excepcionalmente se podrían aceptar ponencias que informen sobre resultados de investigaciones inéditas realizadas en la última década.

- b) Se priorizarán los trabajos más recientes, realizados entre 1990 y 1993, que incluyan una clara delimitación de su objeto de investigación, hayan manejado metodologías y procedimientos explícitos y adecuados, manejen referencias teórico-bibliográficas pertinentes y muestren rigor analítico en el tratamiento del material empírico o de las fuentes, haciendo aportaciones al conocimiento, teoría o práctica de la educación.
- c) El escrito tendrá una extensión máxima de 15 000 caracteres o seis cuartillas escritas a máquina a renglón seguido. El título debe ser breve y sintetizar lo fundamental de la ponencia. Se recomienda no duplicar el nombre del área, campo o mesa temática donde se presentará el trabajo. Cada ponente dispondrá de 15 minutos para su exposición oral.
- d) La ponencia deberá entregarse grabada en diskette, en procesador Word, Word Perfect o código ASCII, y acompañarse de un Resumen Analítico en formato REDUC modificado que proporciona la Oficina del Congreso y las instituciones convocantes. Este resumen incluye los siguientes apartados: 1) título; 2) nombre del autor o autores; 3) institución de adscripción; 4) campo de conocimiento en el que se inscribe la ponencia (de entre los 25 considerados en las temáticas); 5) palabras clave, materias o descriptores; 6) descripción (*abstract*); 7) metodología y; 8) conclusiones, hallazgos y recomendaciones. Su extensión se limita a una página tamaño carta.
- e) Con el solo hecho de enviar su escrito el ponente autoriza expresamente al Comité Organizador o a la institución anfitriona del Congreso para publicar la ponencia y el resumen correspondiente, aunque se reserva el derecho de poder presentar el mismo trabajo en eventos o publicaciones de aparición posterior a la realización del II Congreso Nacional de Investigación Educativa. Todos los Resúmenes serán publicados, independientemente de que el trabajo no sea seleccionado para ser presentado en el Congreso Nacional Temático.
- f) Las ponencias se recibirán desde el 1 de abril hasta el 23 de junio de 1993. El 30 de junio de 1993 se informará a los ponentes aceptados cuándo y en qué horario presentarán su trabajo.
- g) Los diskettes, resúmenes y ponencias impresas (original y 2 copias de estas últimas) deben entregarse por mano o enviarse por correo certificado a la *Oficina del II Congreso Nacional, Av. Revolución 1291, Col. Tlacopac, San Angel, C.P. 01040, México, D.F.*  
Se debe incluir dirección y teléfono donde localizar al ponente y señalar el campo temático en que se presentará el trabajo.

Los autores individuales de ponencias aceptadas no pagarán cuota de inscripción al Congreso Nacional Temático donde presentarán su trabajo. Esta exención se hace extensiva a uno de los autores en el caso de ponencias colectivas.

## 6. Organización

La máxima autoridad del Congreso es la Asamblea de Instituciones Convocantes. Se reúne semestralmente o cuando resulta necesario para planificar, orientar y evaluar los trabajos realizados en el período.

Un Comité Organizador, nombrado por la Asamblea, coordina las diversas actividades del Congreso cuando la Asamblea no se encuentra sesionando.

Un Consejo Consultivo vela por la calidad académica del evento y apoya las gestiones orientadas a obtener financiamiento.

Diversas Comisiones Temáticas desarrollan aspectos académicos y organizativos del proceso de Congreso.

### 6.1. Instituciones Convocantes u Organizadoras<sup>1</sup>

Son instituciones que participan con trabajos de investigación en el proceso del Congreso. Se han comprometido a financiar o apoyar la obtención de

<sup>1</sup> Asociación Mexicana de Investigadores de la Educación (AMIE). Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Enseñanza Superior (ANUIES). Centro de Cooperación Regional para la Educación de Adultos en América Latina y el Caribe (CREFAL). Centro de Estudios Educativos, A. C. (CEE). Centro de Experimentación para el Desarrollo de la Formación Tecnológica (CEDeFT). Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE). Centro de Investigaciones y Estudios Avanzados del IPN (CINVESTAV). Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS). Centro de Procesamiento Arturo Rosenblueth (CEPAR). Centro Interdisciplinario de Investigación y Docencia en Educación Técnica (CIIDET). Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT). Educación y cambio, A. C. (E y C). Estado de México/Secretaría de educación, cultura y bienestar social del Gobierno del Estado de México (SECYBS/Estado de México). Fundación Nexos (Nexos). Guanajuato/Secretaría de Educación, Cultura y Recreación del Gobierno del Estado de Guanajuato (SECyR/Guanajuato). Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora (I. Mora). Instituto Michoacano de Ciencias de la Educación "José María Morelos" (IMCED). Instituto Politécnico Nacional (IPN). Instituto Superior de Ciencias de la Educación del Estado de México (ISCEEM). Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente (ITESO). Instituto Tecnológico de Veracruz (ITV). México/Secretaría de Educación Pública/SESI (SEP/SESI). México/SEP/Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE). Tabasco/Secretaría de Educación, Cultura y Recreación del Gobierno del Estado de Tabasco (SECUR/TAB). Universidad Anáhuac (Universidad Anáhuac). Universidad Autónoma de Aguascalientes (UAA). Universidad Autónoma de Chiapas (UACHPS). Universidad Autónoma de Ciudad Juárez (UACJ). Universidad Autónoma de Coahuila (UACOAH). Universidad Autónoma de Hidalgo (UAH). Universidad Autónoma de Nuevoleón (UANL). Universidad Autónoma de Puebla (UAP). Universidad Autónoma de Querétaro (UAQ). Universidad Autónoma de Tlaxcala (UATLAX). Universidad Autónoma de Yucatán (UADY). Universidad Autónoma del Estado de Morelos (UAEMOR). Universidad Autónoma Metropolitana (UAM). Universidad Autónoma de Colima (U. de Colima). Universidad de Guadalajara (U. de G.). Universidad de Guanajuato (U. de Gto.). Universidad de las Américas (UDLA). Universidad de Monterrey (UDEM). Universidad Iberoamericana (UIA). Universidad Juárez del Estado de Durango (UJED). Universidad La Salle (ULSA). Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Universidad Pedagógica Nacional (UPN). Universidad Pedagógica Veracruzana (UPV). Universidad Veracruzana (UV).

financiamiento para cubrir gastos de viáticos y traslados de sus investigadores participantes, a difundir las actividades de organización del proceso del Congreso y del Congreso mismo, y a aportar dos cuotas de cooperación establecidas en Asamblea.

## 6.2 Comité Organizador<sup>2</sup>

### a) Funciones

- Organizar globalmente el Congreso, tanto en sus aspectos académicos como administrativos.
- Elaborar el presupuesto general.
- Gestionar financiamiento.
- Integrar Comisiones Temáticas.

### b) Integrantes

Según acuerdo de la Asamblea de Instituciones Convocantes, los integrantes del Comité Organizador deben estar adscritos a instituciones que reúnan alguna de las siguientes características:

- Prestigio en la realización de investigaciones educativas.
- Fomenten o difundan la investigación educativa.
- Experiencia en la organización y realización de eventos de investigación educativa.

## 6.3. Consejo Consultivo

### a) Funciones

- Velar por la calidad académica del proceso del Congreso;

---

<sup>2</sup> **Comité Organizador:** Dr. José Manuel Álvarez Manilla, Director del Centro de Investigaciones y Servicios Educativos/UNAM, *Presidente*; Lic. Rolando Maggi Yáñez, Investigador Titular CEE/Coordinador Nacional de REDMEX, *Secretario Ejecutivo*; **Mtra. Ma. Luisa Chavoya Peña**, *Directora del Centro de Investigación Educativa*, Univesidad de Guadalajara; **Mtro. A. Daniel Gómez Fuentes**, *Director del Instituto de Psicología y educación*, Univesidad Veracruzana; **Mtro. Eugenio Martínez Gutiérrez**, *Director del Instituto Superior de Ciencias de la Educación del Estado de México*; **Mtro. Alberto Minakata**, *Coordinador de Posgrado*, Unidad Académica de Educación, ITESO; **Dr. Bernabé L. Rodríguez**, *Director del Centro de Apoyos y Servicios Académicos* de la Universidad Autónoma de Nuevo León; **Mtro. Rafael Santoyo Sánchez**, *Coordinador General de Apoyo a la Docencia*, ANUIES; **Mtro. Carlos Topete**, *Coordinador de la Maestría en Administración Educativa*, ESCA/IPN; **Mtro. Sergio De la Vega Aguirre**, *Director de Investigación*, Univesidad Pedagógica Nacional; **Dr. Eduardo Weiss Horz**, Investigador Nacional, *Jefe del Departamento de Investigaciones Educativas (DIE)* del CINVESTAV/IPN.

- Colaborar en la búsqueda de financiamiento;
- Supervisar el buen uso de los recursos.

#### *b) Integrantes*

- Investigadores destacados;
- Rectores de las principales universidades del país;
- Directivos de instituciones que hacen aportes sustanciales en la promoción y financiamiento del evento.

### **6.4. Comisiones Temáticas**

#### *a) Funciones*

- Conjuntar los esfuerzos de los investigadores interesados en trabajar los distintos temas;
- Preparar los Estados del Conocimiento de Campo y presentarlos en los Congresos Nacionales Temáticos;
- Constituir las subcomisiones temáticas que sean necesarias;
- Preparar y organizar, junto con las instituciones anfitrionas y el Comité Organizador, los aspectos académicos de los Congresos Nacionales Temáticos;
- Seleccionar las ponencias que serán presentadas en sus respectivas Mesas de Trabajo en los Congresos Nacionales Temáticos;
- Organizar los resultados de sus Mesas de Trabajo y aportar insumos para la presentación de las conclusiones finales del Congreso;
- Autorizar, en coordinación con el Comité Organizador, los eventos preparatorios.

#### *b) Integrantes*

- Investigadores en activo o que han realizado estudios relevantes sobre el tema en los últimos años.
- Deben tener interés, tiempo y disponibilidad para trabajar en equipo y asumir las tareas que determine la comisión a la que se integren.
- Sus coordinadores deberán contar con una reconocida trayectoria en el campo, amplio conocimiento de sus colegas, interés y capacidad para organizarlos.

Las Comisiones deberán incluir a representantes de los lugares sedes de los Congresos Nacionales Temáticos que se establezcan.

Los miembros de la Asamblea de Instituciones Convocantes propusieron a las personas que consideraban más idóneas para integrar las Comi-

siones. Estas, a su vez, se han organizado según su conveniencia (dentro de los lineamientos generales establecidos por las instituciones convocantes y su Comité Organizador) y han invitado a otros investigadores a sumarse a sus trabajos.

## 7. Programación de actividades

### *Actividades*

Integración de Comisiones Temáticas:

4 de septiembre de 1992 al 31 de enero de 1993

Elaboración de Estados del Conocimiento:

4 de septiembre de 1992 al 31 de julio de 1993

Distribución de Estados del Conocimiento:

6 de septiembre al 1 de octubre de 1993

Inscripción de ponencias:

1 de abril al 23 de junio de 1993

Selección y comunicación sobre aceptación de ponencias:

1 al 30 de junio de 1993

Realización de *Congresos Nacionales Temáticos*:

6 de septiembre al 20 de octubre de 1993

A. *Sujetos de la Educación* (Toluca, Edo. de México, 8, 9 y 10 de septiembre de 1993)

B. *Procesos de Enseñanza y de Aprendizaje* (Xalapa, Ver., 13, 14, 15 y 16 de octubre de 1993)

C. *Procesos curriculares, institucionales y organizacionales* (Monterrey, N.L., 20, 21 y 22 de octubre de 1993)

D. *Educación, sociedad, cultura y políticas educativas* (Guadalajara, Jal., 5, 6, 7 y 8 de octubre de 1993)

E. *Educación No Formal, Popular y de Adultos*: (Pátzcuaro, Mich., 22, 23 y 24 de septiembre de 1993)

F. *Teoría, Campo e Historia de la Educación* (Guanajuato, Gto., 29-30 de septiembre y 1 de octubre de 1993)

Realización del *Congreso de Síntesis y Perspectiva*  
(Distrito Federal, 10, 11 y 12 de noviembre de 1993)

Edición y publicación de libros con Estados del Conocimiento por Areas,  
Directorio de Investigadores y Síntesis General:  
1 de enero al 31 de marzo de 1994



**Revista Latinoamericana de Estudios Educativos** (México), Vol. XXIII, No. 1, pp. 129-133

DÍAZ COVARRUBIAS, JOSÉ. *La Instrucción Pública en México. Estado que guardan la instrucción primaria, la secundaria y la profesional en la República. Progresos realizados, mejoras que deben introducirse*. Edición facsimilar de la publicada en México en 1875, en la Imprenta del Gobierno en Palacio, México, D.F., Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, 1993, Edición a cargo de la Casa Miguel Ángel Porrúa, CCLI y 218 pp.

La publicación de esta edición facsimilar, por el CONACyT, del clásico informe de Díaz Covarrubias es ocasión de reseñar brevemente su contenido y de comentar algunas de las apreciaciones que contiene.

José Díaz Covarrubias nace en Jalapa, Ver., en 1842 y muere en México en 1883. Jurista, había redactado un Tratado de Derecho Internacional; político, había sido diputado liberal varias veces: amigo de Juárez y cuñado de Gabino Barreda, fue miembro de la comisión que elaboró la ley de 1867 (llamada “Martínez de Castro”) que estableció la obligatoriedad de la enseñanza primaria (Meneses, 1983: 168, 225). Su informe “La instrucción pública en México” lo redactó entre enero y marzo de 1875 siendo ministro de Justicia e Instrucción Pública en el gabinete de Lerdo de Tejada.

El documento, dice un crítico, “es un informe exhaustivo, no una memoria ministerial”; a los datos estadísticos que recabó de todos los estados en el segundo semestre de 1874, añade “algunas cuestiones que surgían necesariamente del estudio de las noticias examinadas”. Por ello el documento revela las preocupaciones predominantes en el ambiente filosófico-político de la República Restaurada, esos años de los que, dice Cosío Villegas, arranca la historia moderna de México, porque en ellos se alcanzó un equilibrio político que habría de subsistir por más de 40 años.

El eje del documento, como bien nota Jorge Hernández Campos en el texto introductorio a esta edición, es la relación entre liberalismo y positivismo. Como positivista convencido, el autor afirma que el objetivo de la educación es “enseñar al hombre a comprender y conocer el mundo físico y moral en que vive” y “generalizar el estudio de las ciencias fundamentales y positivas”. Pero al confrontar este ideal con el principio de la libertad de enseñanza —establecido en el artículo tercero de la Constitución de 1857— tiene que tomar

posición sobre dos asuntos debatidos: ¿es conciliable la intervención del Estado en la educación, y particularmente la obligatoriedad de la escuela, con la libertad de enseñanza? Por otra parte, ¿puede el Estado reglamentar el libre ejercicio de las profesiones? Estos dos temas seguirán siendo cruciales en la cultura mexicana hasta bien entrado el siglo xx.

Para Díaz Covarrubias, no hay “derecho” a permanecer ignorante; por esto los países civilizados han establecido la enseñanza obligatoria; también en México, más de la mitad de los estados ya la han promulgado e inclusive la urgen con sanciones y multas, porque esta obligación se equipara “a la obligación natural y civil de dar alimentos” (p. xii). Que el Estado eduque no es contrario a la libertad de enseñanza, argumenta, con tal de que no monopolice la educación y las leyes permitan también a los particulares impartir instrucción. Si el Estado interviene además en la educación secundaria y profesional, siendo así que las profesiones deben ser libres, ello se debe a “circunstancias prácticas que tienen su origen en nuestras tradiciones históricas y en nuestro actual estado social” (p. cxlvi). No tienen, pues, razón quienes critican al “Estado docente” o rechazan como dogmatismo la difusión de la ciencia positiva invocando una “universidad libre”.

Tampoco hay contradicción, afirma, en que sea libre el ejercicio de las profesiones y corresponda al Estado otorgar los títulos profesionales, pues basta que la formación profesional se puede recibir en cualquier colegio y que todo individuo pueda enseñar a los demás, para que se salvaguarde la libertad de enseñanza (p. cxxiii).

Satisfechas estas preocupaciones filosóficas, el documento expone el estado que guarda la instrucción primaria, secundaria y profesional en la República. El país tenía en 1875 menos de nueve millones de habitantes. Contaba con 8 173 escuelas de instrucción primaria, a las que asistían 349 000 alumnos; se calculaba que esta matrícula correspondía a un 20% de los niños en edad escolar (6 a 13 años). En otros países, aun europeos, la situación no era mucho mejor (Brasil 10%, Chile 20%, Italia 30%, Holanda y Bélgica alrededor de 50%). Cursaban instrucción secundaria y profesional en toda la República 9 337 estudiantes en 54 colegios, sin contar 2 300 alumnas en 15 establecimientos femeninos y otros 3 800 en 24 seminarios eclesiásticos. Estudiaban Jurisprudencia Civil, por ejemplo, 771 estudiantes, Medicina 364 e Ingeniería 251.

La enseñanza primaria era básicamente municipal. Casi el 70% de las escuelas dependían de los municipios, otro 22% de los particulares o del clero y sólo un 8% de los gobiernos federal y estatales. El autor hace notar que la educación primaria es gratuita en cinco sextas partes (p. lxxi) y que en México, además de las escuelas gubernamentales, había más establecimientos gratuitos sostenidos por particulares que en la mayoría de los países; en su óptica liberal añade que esta cooperación privada (por ejemplo de las Compañías Lancasterianas y otras sociedades de beneficencia) “tiene un germen

fecundo de vida y de progreso en el principio de libertad de enseñanza” (p. LXVII). Aboga porque cada municipio financie la educación primaria, “idea tan sencilla como liberal” y afirma que “éste es el secreto de las 125 000 escuelas primarias que existen en los Estados Unidos del Norte” (p. VII).

Para él deben ser los municipios los que sostengan estas escuelas porque “exigen una acción tan inmediata, interesan tan de cerca a cada municipalidad y dependen de tantas circunstancias locales, que no habría ninguna conveniencia en que los gobiernos de los Estados centralizaran este ramo” (p. LXV).

El autor calcula la población adulta analfabeta en “más de la mitad” aunque “no existe un censo exacto”, pero recuerda que aun en los Estados Unidos, según su censo de 1872, donde se impulsa tanto la educación, 12 de sus 38 millones de habitantes (o sea, casi la tercera parte) son todavía analfabetas.

A 118 años de distancia, la lectura de este documento provoca variadas reflexiones; el paso del tiempo a veces ha modificado los enfoques, otras los confirma. Es distinta, por ejemplo, nuestra manera actual de apreciar las causas de la inasistencia escolar. Díaz Covarrubias señala cuatro (p. LXXXV): la falta de escuelas, la ausencia de leyes que establezcan la obligatoriedad (o de sanciones efectivas donde las leyes ya existen), la dispersión de la población y “la poca espontaneidad de la gran mayoría de las clases inferiores poco ilustradas, para procurar a sus hijos la instrucción primaria”. La influencia de la pobreza en la inasistencia a la escuela no le merece especial consideración; inclusive afirma que, no existiendo en México trabajo infantil en la industria como en otros países, “la enseñanza obligatoria no se complica, o se complica poco, con esta cuestión de trabajo y de pauperismo, y el problema sólo consiste en vigilar a los niños vagabundos y corregir la incuria de las clases ignorantes”. Por esto concluye que “un poco de empeño en las autoridades políticas y municipales basta para conseguir el objeto” (p. IX).

Tiene plena confianza en que las nuevas leyes sobre la obligatoriedad lograrán el acceso universal a la escuela y, a la luz de los avances de los últimos años, espera que “a esta velocidad, pronto nos acercaremos al punto culminante en esta esfera del progreso” (p. LXXXVII). Más adelante corrobora su convicción: “Estamos a la tercera parte del camino... si (la escolarización) continúa con la misma velocidad, no pasará mucho tiempo sin que se acerque, hasta donde es posible, al *desideratum* en materia de instrucción pública, es decir que se ofrezca y facilite la enseñanza a toda la población escolar y que se logre la asistencia a las escuelas de las tres cuartas o cuatro quintas partes de ella” (p. C). De hecho este *desideratum* habría de alcanzarse para todo el país en 1960 y, para el medio rural, por 1973; la meta de que la inmensa mayoría de los niños cursen completa la primaria de seis grados aún no se alcanza.

El informe trata de otros muchos asuntos que es imposible reseñar. Registra, por ejemplo, el gran descuido respecto a la educación de las niñas: por cada cuatro escuelas de varones existía una para mujeres. Díaz

Covarrubias se pronuncia por remediar esta situación, aunque la explica porque las niñas “por lo general, apetecen menos el estudio, mientras que en el hombre es universal la tendencia a instruirse” y “acaso pudiera añadirse, la mujer está destinada a un papel en la sociedad humana que exige menos cultivo del espíritu” (p. LXXVII). Hoy en día, en el nivel primario, hay más niñas que niños.

Merece también consignarse la preocupación del autor por consolidar la instrucción secundaria como un nivel educativo destinado al conjunto de la población y orientado no a preparar para estudios profesionales (como lo era entonces), sino a proporcionar formación general a los adolescentes (p. CXCVI), meta que habría de alcanzarse bastante tiempo después.

Por último, es de interés comprobar la persistencia de los desequilibrios regionales en el desarrollo educativo, de 1875 a la fecha. Ahora como entonces, siguen existiendo fuertes desigualdades entre los estados y, lo que es más, la mayor parte de las entidades ocupan rangos semejantes a los de hace más de un siglo.<sup>1</sup> Aunque los indicadores que ahora se utilizan para establecer el rango de las entidades son más refinados que los de entonces,<sup>2</sup> pueden establecerse tres conclusiones. Primero, ha habido, de 1875 al presente (1990), sólo ligeras variaciones en los estados que ocupan las posiciones más rezagadas: Chiapas continúa en el último lugar, ahora como entonces; Oaxaca ha pasado del lugar 20 al 31 (pero recuérdese que entonces había 29 entidades y ahora suman 32), Guerrero del 17 al 30, y Yucatán del 18 al 23. Sorprende también el retroceso de algunos estados del Bajío, sobre todo de Guanajuato (21 a 29), así como de Hidalgo (10 a 25). En segundo lugar, destaca el progreso de algunas entidades nortefías, principalmente de las dos Bajas Californias (el territorio de entonces ocupaba la posición 27 y los estados hoy la 3 y la 4); Chihuahua (28 a 9), Tamaulipas (23 a 8) y, aunque menos, Durango (23 a 18). Finalmente, hay otros estados que retrocedieron en su posición relativa: Puebla (8 a 24) y Veracruz (15 a 26).

Sin duda que los lectores encontrarán otros temas de gran interés en la Memoria de Díaz Covarrubias, la cual “merece un lugar distinguido en la historia de la educación en México” (Meneses, 1983:256).

**Pablo Latapí**

Centro de Estudios Educativos

<sup>1</sup> Con ocasión de los 100 años de este informe, hice ese análisis refiriéndolo a los datos de 1970, y lo publiqué en *Excélsior*, el 1 de Junio de 1974.

<sup>2</sup> Díaz Covarrubias utiliza la relación de matrícula con la población total, mientras que aquí se considera el promedio de los grados de escolaridad cursados según el Censo de 1990 (Martínez Rizo, 1992).

---

**REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

**MARTÍNEZ** Rizo, Felipe. “La desigualdad educativa en México”, en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, Vol. xxii, No. 2, 1992, pp. 59-120.

**MENESES** Morales, Ernesto. *Tendencias educativas oficiales en México 1821-1911* (Vol. I), México, D.F., Ed. Porrúa, 1983.



MARÍA EUGENIA LINARES PONTÓN (Comp.) *Del hecho al dicho hay menos trecho*, México, REDUC-CEE, 1992, 117 pp.

Esta obra presenta el Estado de la Práctica de las lecciones aprendidas en programas de diversa índole para apoyar a la familia en la crianza de los niños. Forma parte de un proyecto más amplio encaminado a la difusión y uso de información sobre el cuidado y el desarrollo de los niños en sectores pobres de América Latina. Los países participantes fueron: México, Chile, Nicaragua y Perú. Cada uno eligió un tema específico de acuerdo con sus necesidades y circunstancias. México tomó el apoyo a los padres de familia.

La autoría *Del hecho al dicho hay menos trecho* es comunitaria. Participaron promotores y animadores de diversos tipos de organizaciones gubernamentales y civiles, y centros de investigación que trabajan directamente con los niños; se reunieron y conformaron grupos de trabajo en el Distrito Federal, Guanajuato, Oaxaca y Sonora. María Eugenia Linares, la recopiladora, se encargó de organizar y sistematizar la información surgida de los procesos de reflexión de los agentes participantes.

Su objetivo es animar a las personas que buscan trabajar, o de hecho trabajan, con niños a crear proyectos integrales que apoyen a la familia para mejorar sus conocimientos y habilidades para la crianza y educación de los hijos. Pretende ser un disparador para la reflexión y para la planeación en los grupos interesados en dichos temas.

La edición está muy bien ilustrada por Rafael Barajas, "El Fisgón", y a lo largo de los capítulos se recurre a los refranes populares para explicitar cierto contenido o para agrupar otros. De ahí su título *Del hecho al dicho hay menos trecho*.

Está organizada en los tres grandes momentos de la puesta en marcha de los programas: planeación, implementación y seguimiento y evaluación. En cada uno de ellos se señalan las lecciones aprendidas, a través de los años, por los promotores y animadores directamente encargados del desarrollo de los programas.

En el prólogo y en la presentación se plantea el marco epistemológico

en el que se sustenta el libro y la metodología empleada para acceder a la información y analizarla. Recalca la importancia del proceso vivido como experiencia formadora para los participantes.

En el primer capítulo "La planeación de los programas" se señala la importancia de planear con base en objetivos concretos que permitan ir evaluando los avances e ir incorporando, poco a poco, nuevas acciones más globales. Se menciona la importancia de negociar, con las agencias financiadoras, objetivos alcanzables para evitar así la simulación y el distanciamiento entre lo planeado y lo que realmente se puede alcanzar, y lo negociado con los donantes. Además, se menciona la necesidad de planear programas integrales que incluyan a todas las áreas de la persona y a todos los grupos participantes. Este capítulo termina señalando las diferencias entre la autogestión y el autofinanciamiento.

El siguiente capítulo habla de un segundo momento en la puesta en marcha de los proyectos que es el de "la ejecución de los programas". Dicha ejecución es considerada como la etapa más importante. En cuanto a la entrada a la comunidad resaltan la necesidad de establecer alianzas con organizaciones ya existentes y mencionan varios criterios para lograrlo como: identificar en las organizaciones los valores de continuidad, vinculación, democracia; reconocer las organizaciones que tienen una fuerza real dentro de la comunidad; y conocer a los principales de la localidad.

Los promotores son considerados como protagonistas relevantes en este tipo de experiencia, por lo que su selección y capacitación debe ser muy cuidadosa. Los autores presentan diversos puntos claves de acuerdo con sus experiencias para formar el equipo de trabajo. Entre ellos se encuentran la claridad en la función que el promotor debe desempeñar; la credibilidad, tanto de conocimientos como de conducta, que el promotor posee en su comunidad; el interés por querer conocer más; y el apoyo recibido por el agente externo.

En cuanto a los materiales de apoyo reflexionan sobre ciertos mitos que existen acerca de ellos.

En el tercer capítulo "El seguimiento y la evaluación de los programas" hacen varios señalamientos relacionados con las dificultades que este momento representa en la puesta en marcha de los programas. Mencionan que en los diversos programas hay claridad en cuanto a su función, pero no en la manera como debe hacerse.

El seguimiento y la evaluación se vislumbran como tiempos dedicados a la revisión crítica de lo que está sucediendo y como fuente primordial de datos para la toma de decisiones.

En los comentarios al margen se rescatan las principales diferencias que se presentaron entre los grupos participantes y temas de índole político e institucional que también estuvieron presentes en las discusiones. Se termina señalando que la reflexión sobre la práctica es fuente de conoci-

---

miento dado que enriquece el trabajo diario y fundamenta la toma de decisiones.

Se considera la importancia de contar con un grupo de referencia, lo cual permite el análisis, la reflexión y la sistematización de la experiencia diaria.

Finalmente, en los anexos, se presenta la lista de los participantes, con el puesto y la organización a la que pertenecen.

El libro es el producto de una investigación, por lo que comenta en forma muy clara y concisa su marco teórico y epistemológico, el proceso metodológico seguido para recabar y analizar la información y plantea preguntas que permiten profundizar más en este campo de investigación.

El trabajo aporta conocimientos en un campo en el cual existe poco saber acumulado: las lecciones aprendidas por los promotores o animadores en las experiencias comunitarias en las que participan.

Está dirigido a un público muy amplio. Para los promotores internos o externos que están ya trabajando en programas con niños, este libro les permite reflexionar acerca de su práctica diaria. Esto es posible dado que posibilita el encuentro con personas que han vivido durante varios años experiencias análogas y que han reflexionado acerca de ellas. Además, les facilita contar con mayores elementos para enfrentar las dificultades propias de sus programas.

Para los que están comenzando en este campo o piensan hacerlo en un futuro cercano, este libro les pone a su alcance conocimientos muy concretos para potenciar sus acciones o para evitar caer en las mismas trampas. Al igual que en el caso anterior requeriría de la reflexión sobre lo dicho en él.

Epistemológicamente, el planteamiento de la investigación es que la práctica es fuente de conocimiento. Las lecciones aprendidas mencionadas a lo largo de la obra, recogidas de la reflexión conjunta de los diversos participantes en las reuniones, son un claro testimonio de que esto es posible.

La lectura de sus hojas nos conduce a un mundo muy rico, muy complejo, del que sólo pueden dar cuenta con tanta espontaneidad y realismo los que han vivido muy de cerca las experiencias y han reflexionado acerca de ellas.

El mensaje transmitido entre líneas es que plantear programas integrales que permitan el desarrollo de todos los agentes involucrados (niños, maestros y padres de familia) es un reto, es algo posible de lograr, pero difícil.

El contenido del libro responde en gran medida a su subtítulo ¿Qué hemos aprendido en los programas de apoyo a la familia para la crianza de los niños? En los capítulos de planeación y ejecución podemos darnos cuenta de que las lecciones aprendidas han sido muchas. Este no es el

caso en lo referente al seguimiento y evaluación, de lo cual se sabe menos y que los mismos autores reconocen como uno de los aspectos más descuidados.

Del hecho al dicho hay menos trecho invita al lector a adentrarse en la problemática de la educación inicial y preescolar y a reflexionar sobre las prácticas cotidianas que se viven en dichos niveles educativos.

**Ma. Bertha Fortoul O.**  
Centro de Estudios Educativos