

SISTEMA NACIONAL DE ORIENTACION EDUCATIVA: ANALISIS Y PERSPECTIVAS

*

ANTONIO GAGO HUGUET **

Introducción

Hacer un análisis del Sistema Nacional de Orientación Educativa (SNOE) a unos cuantos meses de su creación parece prematuro, a menos que el esfuerzo se dirija sólo hacia la forma en que ha sido ideado dicho sistema y hacia lo que aparece en algunos proyectos específicos, como los del PRONAES, donde se anotan algunas metas que se intenta alcanzar durante el año apenas iniciado. No parece posible tratar algo más acerca del SNOE ni, mucho menos, evaluar alguna realización suya, pues este sistema apenas se está poniendo en marcha. No obstante, varias son las cosas que pueden decirse acerca de él, aunque sea más a la manera de simples opiniones o reacciones ante una idea y algunos propósitos que a la de un análisis. Para cumplir con lo que se me pidió trataré también de enfocar mis comentarios hacia las perspectivas del SNOE, lo que en gran medida constituirá una tarea de adivinación. Pese a todo no me inquieto, pues quienes nos dedicamos a planear el desarrollo de la educación superior tenemos en la bola de cristal un instrumento casi tan útil como la información disponible, en relación con ciertos fenómenos económicos y sociales.

Habiendo hecho estas advertencias, debo explicar rápidamente la manera como está estructurada mi participación en este foro: está hecha al estilo de un francotirador, pues tiene todas las ventajas que me dio el haber escogido los asuntos del SNOE que comento. Sin embargo, puedo asegurar que no hubo alevosía y que las ventajas fueron mínimas, pues no es muy amplia, como ya dije, la información disponible acerca del SNOE. En los hechos, tuve que conformarme con seleccionar y comentar algunas aseveraciones que aparecen en los siguientes documentos:

- Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte 1984-1988.
- Acuerdo presidencial del 1º de octubre de 1984 con el que se establece el SNOE.
- Programa Nacional de Educación Superior 1985 (PRONAES 1985).

Respecto al programa del sector Educación y el decreto presidencial algo diré, pero más aprenderé, pues también participan en este foro personas mejor calificadas que yo para comentarlas, especialmente los representantes de la SEP y el CREA. Resulta obvio, entonces, que me refiera con más detalle a lo que el SNOE implica para la educación superior. Ello a partir de lo expuesto en el programa 10 del PRONAES 85.

1. La Orientación Vocacional y el Programa de Educación

El SNOE estaba concebido desde que se elaboró el programa sectorial de Educación. Conforme al buen proceder en un instrumento de planeación, este programa se ocupó de los asuntos de la orientación vocacional tanto en el diagnóstico como en los objetivos y en la estrategia para alcanzar éstos. Del diagnóstico transcribo lo que me parece más pertinente para los intereses de este foro:

- “En el nivel de educación superior, tanto la matrícula como el número de escuelas han crecido vertiginosamente. En 1950 había casi 30 mil alumnos en 157 escuelas. Para 1970 la matrícula de este nivel

*Ponencia presentada en el Foro “Los jóvenes y la orientación vocacional y educativa”- Coordinación Nacional para la Celebración del Año Internacional de la Juventud. Villahermosa, Tabasco, 30 de enero de 1985.

**Secretario Académico de la ANUIES.

creció nueve veces y el número de escuelas 2.5. De 1970 a 1983 el total de alumnos se multiplicó por cuatro, para llegar a poco menos de un millón, y el número de escuelas casi se triplicó sobrepasando las mil.”

- “Sin embargo, la cantidad no se ha visto acompañada por la calidad, ni el crecimiento se ha traducido en el número y tipo de profesionales que el país requiere, pues la atención a la demanda de educación superior se ha centrado en las carreras de corte tradicional. Los planes y programas no se actualizan en forma periódica y de acuerdo con la concepción de un sistema integral de educación universitaria y las necesidades del entorno de cada institución.”
- “En buena medida, el crecimiento desmesurado de la educación superior se debe a la ausencia de un sistema articulado de orientación vocacional. Los esfuerzos aislados en la materia se han reducido a proporcionar al educando información tardía y de escasa relevancia. Esto ha suscitado la elección inadecuada de carreras, la reprobación y deserción, y la saturación de las profesiones tradicionales.”

En correspondencia con los problemas anotados, el programa asienta en el capítulo denominado Metas Sustantivas, lo siguiente:

- “Durante 1984 se pondrá en marcha un sistema de orientación vocacional en el cual se procurará superar la clásica orientación con base psicológica y el nivel en el que tradicionalmente se ofrece.”

La estrategia para alcanzar esta meta sustantiva incluye una política fundamental que aparece en el capítulo de los objetivos de la Revolución Educativa:

- “Al reconocer una relación dialéctica entre sociedad y educación frente a las metas que tiene la Nación en el momento actual y las perspectivas previsibles, resulta impostergable orientar el desarrollo del sistema educativo de tal forma que, sin transgredir las vocaciones individuales, se formen recursos humanos que puedan ser incorporados productivamente en las tareas sociales, y se genere con mayor intensidad conocimiento científico y técnico aplicable a la realidad socioeconómica.”

Por último, en la parte del programa sectorial más relacionada con los aspectos de operación y ejecución (capítulo VI-Programas) aparecen elementos que serán esenciales en cualquier análisis o comentario que se haga respecto al SNOE; a saber:

- La meta de crear un sistema de orientación vocacional (que después vino a ser el SNOE) se ubicó en el programa 10 (Reorientación del sistema de educación universitaria).
- El sistema de orientación vocacional propuesto debería enmarcarse en el objetivo de “Racionalizar la estructura de la matrícula, estimulando la incorporación de un mayor número de estudiantes en las ciencias exactas y naturales, y de las ingenierías”.

Las “líneas de acción” que el propio programa fijó como contexto del sistema de orientación son:

- “Se alentará la reorientación del flujo escolar de la educación superior a efecto de racionalizar la estructura de la matrícula por áreas de estudio.”
- “Se promoverá el establecimiento de planes y programas únicos en la educación media superior definiendo su carácter formativo y fortaleciendo la opción terminal.”

En congruencia con lo precedente, el programa 10 estableció varias metas, estrechamente vinculadas, que determinaron la creación del SNOE:

- “Poner en operación una estructura curricular de la educación media superior con planes y programas de contenidos mínimos comunes, y fortalecer las opciones terminales.”
- “Desarrollar un sistema de orientación vocacional en el cual se procure superar el tradicional enfoque con base psicológica y el nivel en el que hasta ahora se ofrece.”
- “Tender a una estructura de la matrícula en el nivel de licenciatura que refleje una porción significativa en ciencias agropecuarias, naturales y exactas, y en ingenierías.

En 1988 la matrícula total de licenciatura en el sistema universitario será de 1.2 millones.”

Como dije antes, mis comentarios respecto a este documento serán muy breves y por ello me basta con calificar como una decisión de gran trascendencia y utilidad haber incluido a la orientación vocacional entre los asuntos de mayor prioridad al planear la educación mexicana. Esta decisión, y la de establecer oficialmente el SNOE, tienen gran valor en sí mismas. Otra cosa será lo que el sistema de orientación haga y produzca de ahí en adelante, y esto debe ser objeto de otra ponderación: aquella que indique si se supo y se pudo hacer lo que se pretendió. Y esta etapa, que es la que más importancia tiene, apenas comienza.

2. El Establecimiento del SNOE

En la evaluación de lo hecho y producido por el sistema de orientación será indispensable tener en cuenta lo determinado por la fundamentación y los artículos del acuerdo presidencial que le dio origen. De hecho, cabe esperar por una parte que los programas, proyectos y actividades que se realicen con los auspicios del sistema de orientación cumplan con la normatividad de dicho acuerdo y, por otra, que produzcan resultados que satisfagan los propósitos y resuelvan los problemas que le dieron fundamentación y razón de ser. Por ello, vale la pena revisar aquí algunos elementos del acuerdo que permiten no sólo juzgarlo como tal, sino que también servirán más adelante para preparar el modelo y la estructura de indicadores y criterios para evaluar lo que se haga en el marco del SNOE. Veamos esos elementos:

En el acuerdo presidencial se incorporó en gran medida lo que en el programa sectorial apareció en forma de problemas por resolver y de políticas a seguir. Así vemos que ganan la fuerza del respaldo jurídico las nociones siguientes:

- Escoger una opción educativa es una elección personal que debe fundamentarse en un análisis cuidadoso de las oportunidades que se ofrecen.
- Es indispensable conciliar el ejercicio de esta decisión individual con las necesidades que plantea el desarrollo nacional.
- La orientación educativa es un proceso continuo que tiene que estar presente desde la educación básica hasta las etapas más avanzadas del nivel superior.
- En la orientación educativa juega un papel importante la influencia de los padres de familia y de los maestros.
- Dado que existen servicios de orientación vocacional que dependen de diferentes instituciones y organismos, es posible incrementar su eficiencia con la suficiente coordinación y compartiendo la información.
- La orientación educativa debe mantener e impulsar al joven a conocer más sobre su realidad actual y futura.

- Es fundamental incrementar la participación de los maestros en la orientación de las nuevas generaciones.

Ya en el articulado del acuerdo presidencial encontramos elementos que implican mayor grado de compromiso y que deberían ser el punto de partida para evaluar el SNOE. Veamos, inicialmente, lo que el acuerdo establece como objetivo del sistema de orientación:

Artículo 1º

“Se establece el Sistema Nacional de Orientación Educativa con el objeto de posibilitar a los estudiantes una elección adecuada de sus opciones formativas y laborales futuras mediante la promoción, coordinación y difusión de los diversos elementos que inciden en dicha elección.”

Aquí es muy importante destacar la vinculación que el texto hace de los aspectos educativo y laboral de la orientación.¹ Tal importancia radica en la complejidad que esto generará y en la correcta interpretación del problema que así se hace evidente.

Después del objetivo se establece, en el artículo 2º, que el SNOE estará a cargo de la SEP, la que formulará el programa respectivo. En este artículo llaman la atención dos cosas: una, la adecuada aplicación de la Ley de Planeación en lo que a las vertientes de obligatoriedad se refiere, ya que hubiera sido conflictivo no precisarlas explícitamente; la otra, que no ubique al SNOE en un subsistema o nivel específico del sistema educativo, a diferencia de lo hecho en el programa sectorial donde se propuso la creación del sistema de orientación en el marco del programa 10 (Reorientación del sistema de educación universitaria). El tratamiento que se da al asunto en el acuerdo presidencial hizo que el SNOE ganase en coherencia, pues sólo con la amplia cobertura que se le otorgó podrá atender integralmente su cometido:

“Atender las necesidades de información y orientación de los educandos de todos los niveles y modalidades del Sistema Educativo Nacional” (artículo 3º).

Respecto a las funciones (artículo 4º) que el acuerdo de creación establece para el SNOE, sólo destacaré unas cuantas que considero esenciales por su relación con las perspectivas del sistema:

I. Realizar estudios sobre:

- a) “La evolución en el corto y mediano plazo de la oferta y la demanda de los egresados de los diversos niveles y modalidades del Sistema Educativo, así como sobre los efectos que en el mercado de trabajo puedan producir los programas de desarrollo existentes;”
- b) “Las oportunidades y perspectivas que ofrece el Sistema Educativo, con el objeto de racionalizar la demanda y propender a su cabal aprovechamiento, y
- c) La determinación de los elementos que inciden en la elección de opciones por parte de los estudiantes, a fin de procurar que sus decisiones se apoyen en una información adecuada y completa.”

II. “Informar a los estudiantes acerca de las proyecciones del desarrollo nacional y de las formas en que las jóvenes generaciones puedan contribuir a dicho proceso, estableciendo los mecanismos apropiados para garantizar una suficiente y oportuna información acerca de las posibilidades formativas y ocupacionales que las diversas alternativas de estudios ofrecen.”

III. “Orientar a los jóvenes sobre lo que implica su preparación, las necesidades de profesionales que tiene el país y las posibilidades reales que sus estudios significan para satisfacer sus aspiraciones personales.”

¹Este enfoque coincide plenamente con algunas recomendaciones que hicieron la ANUIES y la SEP respecto a la orientación vocacional en 1982. Véase: Recomendaciones normativas para la educación superior en México. CONPES. México, 1982, págs. 47-53.

- IV. “Promover la participación en el proceso de orientación de todos los sectores de la sociedad, estableciendo mecanismos para que las generaciones ya formadas aporten su experiencia a los jóvenes.”
- V. “Difundir por los medios idóneos la información y orientación que se elabore, así como los resultados de los estudios que se efectúen, para su conocimiento y utilización por estudiantes, maestros, padres de familia y público en general.”

Aunque la transcripción anterior ha sido larga, se justifica por su gran importancia y porque son precisamente las funciones que tiene asignadas el SNOE lo único que nos permite, por ahora, prever algunas perspectivas para dicho sistema. Y ahora sí, ha llegado el momento de ver al futuro y de hacer pronósticos. En este quehacer, más que resaltar las ventajas y los beneficios que se obtendrán al cumplir el SNOE con sus funciones (por lo demás bien evidentes para cualquiera) prefiero hacer el papel de abogado del diablo y anticipar posibles riesgos y dificultades en tal empresa.

Es indudable que habrá de enfrentarse, y de preferencia evitarse, el problema de las expectativas no satisfechas. Nada difícil es que a partir de la creación del SNOE se genere entre los jóvenes, sus padres y la sociedad en general la creencia de que los problemas están resueltos o lo estarán muy pronto. Al respecto, la SEP como responsable del sistema de orientación, y cada organismo y dependencia a cargo de algún proyecto han de ser muy cuidadosos y no hacer promesas exageradas o prematuras. Cuidado especial merecerían compromisos como el estudio de los efectos que en el mercado de trabajo puedan producir los programas de desarrollo existentes o los estudios para informar acerca de las proyecciones del desarrollo nacional.

Otro factor que entraña gran riesgo es el uso de los medios masivos de comunicación. Dada la gran capacidad de estos medios para acrecentar los efectos de lo que transmiten (sean aciertos o errores) y dada la casi inevitable tentación que la gente tiene por ver “salir al aire” sus mensajes, es muy probable que se improvise y se cometan errores. Ojalá se cuide más lo relativo a los contenidos y los efectos de los mensajes que la claridad y frecuencia con que aparezcan los logotipos y el nombre de las dependencias. La multiplicidad de organismos que necesariamente participará en el sistema y la casi inevitable competencia que se generará serán riesgos adicionales.

Si se tiene en cuenta el enfoque integral que se le ha dado al SNOE (de tal manera que supere el tratamiento con base meramente psicológica) es fácil prever algunas dificultades en el corto plazo:

- La eliminación o la exagerada minimización de cualquier tratamiento psicológico del asunto. Esto, como efecto de lo que se conoce como ley del péndulo. Si así ocurre se perdería buena parte de la experiencia que se tiene en orientación.
- La discusión, o incluso la disputa, entre los especialistas de distintas disciplinas por establecer el predominio de su enfoque. Para ilustrar esto basta con intentar resolver en forma práctica y oportuna uno de los planteamientos esenciales para el SNOE: “conciliar el ejercicio de una decisión individual con las necesidades del desarrollo nacional”.
- La insuficiencia de personal experto para atender un programa de tal magnitud y de tal complejidad. Y aquí, una vez más, el sistema métrico sexenal puede ser una variable a favor de la improvisación.

Antes de pasar al siguiente apartado, quisiera destacar algo que me preocupa mucho, aunque sea algo que apenas intuyo y por tanto no puedo demostrar en forma evidente. Empezaría por preguntar ¿por qué se escogió el término “orientación educativa”? ¿por qué no “vocacional”? En realidad los documentos que hemos examinado tratan todos los aspectos del asunto con el término “vocacional”. Además, éste es el concepto que maneja la mayor parte de la gente. Sin embargo mi preocupación no es por los términos en sí (estoy seguro de que la gente leerá “vocacional” donde diga “educativa”) sino por el riesgo de que a partir de los términos se lleve a la orientación más allá de su ámbito. No sería raro que se confundieran las funciones de los organismos de orientación con las de los de planeación educativa, por ejemplo. Hay experiencias que obligan a evitar que ocurran cosas como ésta.

En síntesis, puede decirse que la naturaleza de los problemas que desea resolver y la decisión misma de crear un sistema de investigación y servicio que ofrezca una solución integral y amplia plantean desafíos enormes; no obstante, éstos son los desafíos que había que plantear. Así, mi propuesta no es recomendar que se cambien los propósitos, sino advertir que no podrán seguirse las viejas costumbres para lograrlos, precisamente porque las tareas de ahora están planteadas en otros términos.

Aunque mi intervención ya se ha prolongado más de lo que yo deseaba, y seguramente mucho más de lo que ustedes están dispuestos a soportarme, debo referirme todavía a lo que el PRONAES 85 contiene respecto al SNOE, aunque ya no lo haré con la extensión que prometí al principio.

3. El SNOE y la Educación Superior

La ANUIES y la SEP (SEIC) han venido realizando tareas de planeación en forma conjunta por lo menos desde 1978. En este periodo se han publicado diversos documentos de carácter indicativo y se han puesto en práctica múltiples proyectos. En estas empresas ha estado presente siempre el propósito de establecer un servicio eficaz de orientación vocacional; sin embargo, debe reconocerse que hasta la creación del SNOE, hace apenas unos meses, tal propósito pocas veces salió del papel (aquí me refiero a un servicio de alcance nacional y no a los servicios de carácter institucional en universidades, escuelas, etcétera, gracias a los cuales la orientación vocacional se desarrolló en México). Ahora la meta es lograr que funcione el sistema nacional.

En este sentido, la SEP y la ANUIES han formulado un programa ambicioso y complejo, acorde con las funciones del SNOE. Creo útil comentar aquí sus principales propósitos, lineamientos y metas, para concluir con algunas previsiones respecto a sus perspectivas.

El PRONAES 85, que tiene 11 programas generales, destina uno íntegramente a la orientación vocacional. Este programa, a su vez, cuenta con seis proyectos que cubren funciones como el estudio de los factores que inciden en la elección vocacional; la información inherente al servicio; la producción de material para informar y orientar, y el establecimiento de enlaces con los medios de difusión. Además, el PRONAES dedica otros proyectos (éstos como parte del programa de vinculación entre la educación superior y la sociedad) al estudio de lo que, para simplificar, podemos designar como relación entre la oferta y la demanda de profesionales. Al respecto deseo subrayar que, pese a su finalidad, la separación entre la orientación vocacional propiamente dicha y los estudios de oferta y demanda de profesionales es necesaria, ya que los estudios darán elementos que permitirán no sólo orientar a los orientadores, sino fundamentar decisiones en cuanto al desarrollo del sistema de educación superior. Estas decisiones se darán en el ámbito de la planeación y lo mismo se relacionarán con el tamaño de la matrícula que con los cambios curriculares y la organización académico-administrativa de las universidades. Concebir a los estudios de oferta y demanda de profesionales como una actividad dentro de la orientación habría implicado una restricción innecesaria y hubiera significado una transposición de funciones, pues la orientación sólo es el instrumento (lo cual no le quita ninguna importancia) que facilitará a la población adecuar sus decisiones a la realidad social. Dicho en otros términos: a los orientadores corresponde ayudar a tener decisiones racionales informando, entre muchas otras cosas, sobre la relación que guarda la educación, en nuestro caso la de tipo superior, con las necesidades de su entorno social. Sin embargo, no les corresponde a ellos, sino a las autoridades educativas gubernamentales, a los rectores, a los consejos universitarios, los planificadores, etcétera, estudiar y evaluar esa relación, para luego hacer lo necesario de modo que la educación se vincule al desarrollo de la Nación.

Si esta diferenciación se establece y opera adecuadamente se evitarán problemas como el de hacer responsables a los orientadores de culpas que no son suyas, así como dificultades que pueden intuirse a partir de las siguientes consideraciones que hace el PRONAES 1985:

a) “Es difícil seguir con detalle las múltiples posibilidades de preparación en el nivel de la licenciatura.”

Aquí habrá que solucionar problemas como la inadecuada denominación de las carreras, la tendencia a la especialización exagerada en la licenciatura y los currículos inadecuados.

b) “La preferencia de los jóvenes por seguir el bachillerato y luego una licenciatura es producto de expecta-

tivas sociales que no reflejan el tipo y grado de desarrollo del país.”

Tal vez éste sea uno de los asuntos que más dificultades ocasionarán, ya que las versiones sobre el tipo y grado de desarrollo que conviene al país seguirán proliferando. Aquí también habrá que enfrentar el problema de pase “automático” entre el bachillerato y la licenciatura.

- c) “Es frecuente que los egresados de licenciatura realicen tareas correspondientes a un técnico cuya formación requiere 4 o 5 años menos.”

Es evidente que para mejorar la imagen de las carreras técnicas no bastará con los anuncios en la televisión. En éste y en los dos puntos anteriores hay más temas para los planificadores y las autoridades educativas que para los orientadores.

- d) “Los estudiantes necesitan contar con explicaciones precisas sobre las opciones que tienen para elegir adecuadamente.”

Aquí habrá que comenzar por ponerse de acuerdo acerca de lo que se entenderá por “elección adecuada”. Habrá que definir criterios e indicadores de evaluación para ello.

Buena parte de estos problemas han sido previstos en el PRONAES, según lo indican algunas políticas ahí asentadas:

- a) Promover la participación de todos los sectores de la sociedad.
- b) Aprovechar las acciones y experiencias de las instituciones y organismos ya existentes.
- c) Evitar los enfoques parciales de tipo “psicologista”, “economicista”, etcétera.
- d) Emplear información válida, confiable y actualizada.

Conclusiones

1. Los jóvenes asistentes a esta sesión del Foro han visto reforzada su creencia de que los funcionarios y los expertos hablamos mucho, decimos poco y casi nada hacemos.
2. Los funcionarios y expertos hemos confirmado nuestro postulado de que nada debe hacerse antes de analizar y discutir las posibilidades del asunto.
3. Independientemente de lo que concluyamos aquí los jóvenes, los funcionarios y los expertos el SNOE es una realidad, y debe entenderse por ello que hay voluntad política, instrumentos jurídicos y técnicos básicos, y recursos financieros asignados.
4. Pese a lo anterior, no debe esperarse el logro de los objetivos antes de varios años. Las funciones de la orientación vocacional son complejas, los rezagos son grandes y los recursos no sólo insuficientes, sino inadecuados en ocasiones.
5. Aunque podríamos fácilmente encontrar decenas de argumentos teóricos y prácticos para justificar una posición escéptica respecto al SNOE, mi última conclusión es que ello sería equivocado de todos modos. Y el error no sería de irracionalidad en la argumentación (la experiencia tenida es un respaldo fuerte), sino de pobreza en la actitud pesimista de suponer que todo ha de ser igual que otras veces, que los jóvenes se van a conformar, nuevamente con nuestras explicaciones.