IV PROBLEMAS DE PLANIFICACIÓN

Y FINANCIAMIENTO

50 AÑOS SIN PLANEACION TRANSEXENAL *

Al cumplirse cincuenta años de la fundación del actualmente llamado Partido Revolucionario Institucional, México ha disfrutado durante medio siglo de una estabilidad política muy poco común en los países de bajo nivel de desarrollo. Dicha estabilidad se ha apoyado, entre otras cosas, en la conciliación de intereses lograda por el partido que ha permanecido en el poder. La importancia de este aniversario nos invita a reflexionar sobre lo que ha significado, para el desarrollo educativo del país, el hecho de que, durante estos años, se hayan sucedido, sin interrupción, diversos gobiernos emanados de la misma agrupación política. Obviamente, sería imposible agotar este tema en el espacio disponible; por ello nos limitaremos a mencionar algunos datos que nos parecen importantes.

En primer lugar, es evidente que la permanencia de un mismo partido ha hecho posible conservar, en lo esencial, los principios filosóficos de la educación que fueron proclamados en la Constitución de 1917. El texto original del Artículo 3o. de nuestra Carta Magna ya incluía la prescripción de que la educación primaria fuese gratuita y laica. Las reformas introducidas posteriormente a dicho artículo extendieron el precepto del laicismo a otros niveles educativos, declararon la obligatoriedad de la educación primaria y definieron el carácter gratuito de "toda la educación que imparta el Estado".

En segundo lugar, la relativa estabilidad de que ha disfrutado el país permitió que el sistema escolar alcanzara un impresionante nivel de desarrollo. (Entre 1930 y 1979, la matrícula del sistema escolar se multiplicó por 12, mientras que la población del país se cuadruplicó). A ello ha contribuido, indudablemente, la importancia otorgada a este renglón en los presupuestos federales. (En 1930, el presupuesto educativo de la Federación representaba el 35% del destinado a la Defensa Nacional; en 1979, dicho presupuesto significa el óctuple del que se dedica para fines militares.) Sin embargo, los resultados de este desarrollo no

* Publicado en El Universal el día 9 de marzo de 1979.

han sido tan satisfactorios como lo sugerirían estas cifras, pues la contribución de la educación al engrandecimiento del país ha sido bastante limitada. Esta discrepancia entre los objetivos y los logros del desarrollo educacional es atribuible a varios factores. Entre éstos ocupa un lugar importante el que en México se haya carecido de las estructuras y procedimientos de planeación que hubiesen permitido instrumentar políticas coherentes a través de los diversos sexenios. (Por tanto, no se aprovechó la circunstancia de que nuestros gobiernos federales y estatales hayan procedido de la misma organización política). El principal efecto de esta carencia ha consistido en que el desarrollo de la educación sólo haya respondido a exigencias planteadas por estructuras sociales externas al sistema educacional, sin adoptar las medidas que hubieran permitido contrarrestar las consecuencias indeseables de tales presiones.

Como se sabe, hasta 1970 se habían hecho en el país dos importantes intentos de planeación educativa. El primero correspondió al "Plan de Once Años de Educación Primaria" y, el segundo, al Plan elaborado (entre 1965 y 1968) por la "Comisión Nacional para el Planeamiento Integral de la Educación" (CNPIE). Según se ha demostrado, el Plan de Once Años provocó una mayor concentración del desarrollo escolar en zonas urbanas (pues sólo se elaboraron planes estatales en Jalisco y Veracruz, lo cual indica, precisamente, la falta de continuidad en el proceso de planeación emprendido en 1959). Por su parte, el documento elaborado por la CNPIE pasó a los archivos de la SEP sin haber sido instrumentado. Durante el sexenio 1964/70 se introdujeron varias reformas cualitativas en el sistema escolar. Ellas fueron calificadas por los expertos como "altamente convenientes, porque unían la teoría y la práctica". Sin embargo, "fueron insuficientemente experimentadas y no llegaron a ser plenamente aplicadas, debido a la falta de guías y orientaciones a los maestros, y a la carencia de recursos suficientes para su aplicación".

A través del sexenio 1970/76 se llevaron a cabo diversas acciones con el propósito de reformar profundamente el sistema educativo. Las de mayor importancia consistieron en renovar los planes y programas de la enseñanza primaria, en crear los sistemas de enseñanza abierta y en fusionar la enseñanza media de naturaleza propedéutica con la de carácter terminal. Nuevamente, el hecho de que estas reformas hubieran sido planeadas con el propósito de ser ejecutadas en el transcurso de un sexenio de gobierno, trajo consigo diversos problemas. Así los nuevos planes de enseñanza primaria fueron aplicados muy superficialmente (pues no se contó con el tiempo necesario para re-entrenar al magisterio). Esto provocó, la utilización de metodologías didácticas que hacen

pensar en un "sincretismo pedagógico", ya que resultan de una combinación acrítica de las que propone la reforma, con aquéllas que anteriormente estuvieron en vigor. Por su parte, los sistemas de enseñanza abierta fueron establecidos sin haber examinado suficientemente las características de la demanda que tales sistemas estaban llamados a satisfacer (por lo cual resultaron poco relevantes para los grupos que tradicionalmente han permanecido al margen del sistema escolar), sin haber previsto la preparación del personal necesario para el funcionamiento de los mencionados sistemas, y sin haber establecido mecanismos que permitieran que la audiencia potencial de los mismos fuese capacitada para utilizar las metodologías de aprendizaje en que se apoyan. Por último, la improvisada fusión de la enseñanza media de carácter terminal con la de naturaleza propedéutica ocasionó una serie de erogaciones que fueron escasamente aprovechadas. Esto se debió tanto a los costos de operación necesarios para el funcionamiento de algunas escuelas propedéuticas y terminales, como a la falta de correspondencia entre las características de los egresados de estas escuelas y los requerimientos del mercado de trabajo.

Como se sabe, el actual sexenio gubernamental fue precedido de un "Plan Básico de Gobierno" elaborado por el PRI. Dicho documento fijó determinados objetivos y metas para el desarrollo educativo del sexenio. Podemos suponer que, con el fin de traducir el mencionado Plan al lenguaje técnico de la planeación, el Presidente de la República solicitó a la SEP la formulación de un Plan Nacional de Educación. A su vez, este Plan permitió que el actual titular del ramo identificara algunos "programas prioritarios", que serán apoyados durante la presente administración.

A pesar del avance que esto representa, es todavía muy largo el trayecto que falta recorrer, por lo que se hace necesario evaluar las experiencias de sexenios anteriores, con el fin de corregir lo que sea pertinente para poder aprovecharlas adecuadamente. Así, por ejemplo, los sistemas de perfeccionamiento magisterial establecidos durante el presente sexenio no garantizan la corrección de las deficiencias advertidas en el pasado. (Al parecer, estos sistemas sólo atienden la necesidad de promover académica y económicamente a los maestros). Los sistemas de enseñanza media-terminal, creados durante la presente administración, tampoco satisfacen el requerimiento de combinar las funciones propedéuticas y de capacitación para el trabajo que corresponden a dicha enseñanza, como lo recomendaba el citado Plan Básico del PRI. Todo esto nos hace pensar, en resumen, que nuevamente se trata de iniciar el proceso de planeación y de que éste se plantea como algo escasamente vinculado con la planificación del desarrollo económico y social del país.

FALACIAS DE ECONOMISTAS *

Se ha dado a conocer el Plan Nacional de Desarrollo Industrial, preparado —entre otras cosas— para aprovechar adecuadamente los recursos financieros que se derivarán de la explotación de los hidrocarburos disponibles en el país. Podemos suponer que, paulatinamente, los planteamientos que hace dicho documento irán siendo expresados en términos más concretos, lo cual facilitará la planificación de otras inversiones que, como las educativas, condicionan al desarrollo económico, a la vez que son condicionadas por el mismo proceso. Ello hará pensar, tal vez, en la necesidad de llamar a algunos economistas para formular los planes de desarrollo de la educación que aseguren la viabilidad de los programas de crecimiento económico que serán elaborados.

Desde que los citados profesionales abandonaron su papel de meros investigadores, para convertirse en planificadores de la educación, tuvieron que desarrollar algunas técnicas y modelos que se han popularizado, sobre todo en países de bajo nivel de desarrollo. Desafortunadamente, estos modelos se apoyan en supuestos que difícilmente se cumplen en la realidad; por tanto, tienen una capacidad bastante reducida para orientar las decisiones de los responsables del desarrollo educativo. Sin embargo, las limitaciones de estos instrumentos son poco conocidas, pues a veces se les da demasiada importancia al intentar predecir las necesidades educativas del país.

Las herramientas de que disponen los economistas para planificar el desarrollo escolar pertenecen a dos enfoques teóricos. El primero se conoce como "escuela neoclásica", y el segundo como "enfoque de los requerimientos de mano de obra". Los modelos de planificación derivados de la escuela neoclásica parten del supuesto de que las erogaciones hechas en educación pueden ser consideradas como inversiones de capital, en atención a que aceleran el crecimiento económico o generan riqueza.

---

* Publicado en *El Universal* el día 16 de marzo de 1979.

Al aplicar esta teoría, los economistas utilizan el concepto de "tasa de redituabilidad" que emplean para evaluar las inversiones hechas en cualquier otra actividad productiva. En el caso de la educación, calculan el valor de los ingresos que obtienen, a lo largo de su vida, quienes alcanzan un cierto nivel de escolaridad. Este valor es comparado con el de los ingresos que perciben las personas que obtuvieron un nivel inferior de educación. La diferencia entre ambos valores es considerada como la contribución de las inversiones hechas en el nivel escolar más avanzado. Esto permite estimar, entonces, la rentabilidad de las inversiones destinadas a adquirir dicho nivel.

Diversas investigaciones han demostrado que, en la medida en que un país va logrando incorporar capas más amplias de su población a un cierto nivel educativo, la tasa de redituabilidad de ese nivel tiende a disminuir, tal y como lo predice la teoría neoclásica. Sin embargo, los resultados de la expansión de cada nivel son diferentes para los integrantes de los distintos estratos sociales. Además, los efectos producidos por el comportamiento de las tasas de rentabilidad suelen ser contrarios a los que esperarían los autores de la teoría del capital humano, pues en lugar de que las tasas mencionadas desalienten la demanda por los niveles educativos que van siendo saturados, esta demanda tiende a aumentar indefinidamente. Por tanto, habría que sustituir la teoría del capital humano por otra que explique, por ejemplo, la demanda educativa como una respuesta de la sociedad a la necesidad de que sus miembros tengan acceso a las posiciones de mayor prestigio.

Otra de las debilidades de la teoría del capital humano se deriva del supuesto de que los salarios representan la productividad de la educación. De hecho, la citada teoría no toma en cuenta que los salarios —como cualquier otro precio— también están determinados por la oferta y la demanda (de trabajo) existentes en el mercado. Así, la demanda laboral es determinada por quienes controlan los factores de la producción, pues ellos establecen la ocupación y la remuneración de las personas que obtienen distintos niveles de escolaridad. Los empleadores pueden, en consecuencia, permitirse el lujo de no dar oportunidades de trabajo a quienes obtengan una educación inferior a la enseñanza secundaria, aunque ésta no sea necesaria (técnicamente) para desempeñar determinados puestos.

Por otra parte, los instrumentos de planeación educativa procedentes del enfoque de las "necesidades de mano de obra" parten también, erróneamente, del supuesto de que existe una relación directa entre la productividad y escolaridad de los trabajadores. Estos instrumentos también aceptan el supuesto de que la educación formal determina los salarios. (Sin embargo, se ha demostrado

empíricamente que la educación no puede explicar más del 50% de las variaciones observadas en los ingresos derivados del trabajo). Hay, entonces, otras variables —tales como la posición social del individuo— que en la determinación de los salarios resultan tan importantes como la escolaridad. Por último, es también necesario señalar que los niveles de educación necesarios para desempeñar las distintas ocupaciones no son homogéneos. Por tanto, si se pretende predecir la educación de la fuerza de trabajo que estaría asociada con determinados perfiles ocupacionales, sólo podría hacerse, en el mejor de los casos, una "adivinanza educada".

De lo anterior puede concluirse que las metodologías aludidas tampoco resultan adecuadas para planificar el desarrollo de la educación. Para esto es necesario tomar en cuenta otros factores. Así, por ejemplo, se ha observado que existe una relación directa entre los niveles de las ocupaciones y la proporción de conocimientos y habilidades generales que son necesarios para desempeñarlas. Simultáneamente, tiende a haber una relación inversa entre las categorías ocupacionales y la proporción de habilidades específicas que son requeridas para ellas.

Por tanto, para subsanar algunas de las dificultades que hemos señalado, la planificación de la educación deberá basarse en diseños curriculares sumamente flexibles, que consideren el desarrollo técnico-científico de carácter general, sin olvidar las disciplinas auxiliares destinadas a fomentar el desarrollo de las capacidades de indagación, deducción, inducción de análisis, síntesis, etc. La incorporación al curriculum de elementos específicamente ocupacionales deberá retardarse y reducirse todo lo que sea posible. En realidad, ni las escuelas ni las universidades tienen razones socialmente válidas para sustituir a otras instituciones que deberían tener a su cargo el "entrenamiento" de individuos para el desempeño de puestos específicos.

FINANCIAMIENTO, DESIGUALDAD E INEFICACIA *

Un grupo de investigadores de la educación y de técnicos encargados de su planeamiento —procedentes de 23 países del continente americano y el Caribe— se reunirán en México para analizar diversos aspectos del "Financiamiento de la Educación en América Latina". Tales análisis se efectuarán durante un seminario que ha sido organizado conjuntamente por el Banco Interamericano de Desarrollo y el gobierno de México (a través de la Secretaría de Educación Pública). Los trabajos del seminario partirán de una serie de documentos que han sido preparados *ad hoc* sobre el papel de la educación en el desarrollo económico y social de América Latina; la situación y tendencias a mediano plazo del desarrollo educativo, y las alternativas para el financiamiento público de los sistemas escolares.

Como se sabe, los problemas relacionados con el financiamiento de la educación han sido objeto de diversas controversias. Esto puede explicarse fácilmente, si se advierte que los aspectos financieros constituyen una expresión concreta de la forma en que los países deciden encauzar diversos conflictos que son, de hecho, connaturales a la organización social de los mismos. El someter el financiamiento de la educación a un análisis riguroso implica cuestionar, entre otras cosas, los objetivos de los sistemas educacionales, analizar las fuentes de donde proceden los recursos que la sociedad dedica a su educación, descubrir las características de los grupos que reciben estos recursos, comparar los recursos disponibles con aquellos que se requerirán en el futuro, e investigar si tales recursos están siendo aprovechados en forma eficiente.

La expansión que experimentaron los sistemas educativos de la región durante la década 1964-73, resultó de gran magnitud. En efecto, las inscripciones en el nivel primario aumentaron un 48%, las de nivel medio un 168% y las de nivel superior un 222%. Además, durante el segundo lustro de esa década las inscripciones en los niveles posprimarios sufrieron un incremento que, en el

* Publicado en *El Universal* el día 24 de noviembre de 1979.

caso de la enseñanza superior, tuvo como consecuencia que casi se duplicó el ritmo al que dicho nivel había crecido entre 1964 y 1968.

El crecimiento de la demanda efectiva por educación, en los diversos países, ha sido proporcional al comportamiento de los respectivos niveles de productividad *pre cápita*. Sin embargo, al expresar en América Latina esta demanda en términos de gastos públicos en educación, no se ha detectado el mismo comportamiento. Esto se debe, entre otras cosas, a que los costos por alumno —en los distintos niveles escolares— no están relacionados con los respectivos productos por habitante. Con todo, el aumento en los recursos financieros necesarios para satisfacer las crecientes demandas educativas, ha originado diversas inquietudes entre quienes planifican el desarrollo económico y social en la mayoría de los países de este subcontinente y el Caribe.

A la luz de estas inquietudes se han realizado, durante los últimos años, algunas investigaciones tendientes a predecir el comportamiento que observarían, a mediano plazo, la demanda educativa y los requerimientos financieros derivados de la misma. Cada una de estas investigaciones ha seguido distintas metodologías, pero, a pesar de ello, resulta de mucho interés comprobar que los respectivos autores han llegado a conclusiones semejantes en cuanto a las tendencias que estos fenómenos seguirán durante la próxima década. Al contrario de lo que comúnmente se supone, estas investigaciones predicen que, a partir de 1980, el ritmo de crecimiento de los recursos necesarios para financiar el desarrollo de la educación en los países latinoamericanos tenderá a decrecer. En consecuencia, el impacto que tendrán los requerimientos financieros del desarrollo escolar —tanto en los productos nacionales como en los presupuestos públicos— será menos intenso de lo que hasta ahora se esperaba.

Como es obvio, las predicciones de los estudios aludidos sólo se cumplirán en la medida en que sus supuestos resulten acertados. Pero la utilidad que dichas investigaciones pueden tener para los planificadores de la educación no depende de la naturaleza predictiva de las mismas. Como cualquier ejercicio de simulación, estos estudios permiten anticipar los efectos que pueden esperarse de determina-dos fenómenos que, a su vez, se encuentran —por lo menos parcialmente— bajo el control de quienes planifican el desarrollo educativo. Así, por ejemplo, una de estas investigaciones permite anticipar que, si durante los primeros años de la próxima década no disminuye la velocidad de crecimiento de los gastos educativos —en la región latinoamericana y el Caribe—, ello no será atribuible al crecimiento de la población en edad escolar, ni a los procesos

de urbanización, ni a las mejorías que se pueden esperar en los niveles de vida de la población y en las tasas de participación de la población económicamente activa, sino más bien, a que los países alteren —más allá de lo que indican sus respectivas tendencias históricas— las prioridades conforme a las cuales asignan recursos a la educación media y superior, o bien a que modifiquen sustancialmente las relaciones que existen entre los costos por alumno y las tasas de paridad monetaria vigentes actualmente. Por su parte, los cambios que podrían experimentar las prioridades que rigen la asignación de recursos a la educación posprimaria, serían atribuibles a una mayor escasez de oportunidades laborales para los egresados de estos niveles de enseñanza. (En el caso de la educación superior, se anticipa que este fenómeno no puede ocasionar una variación en la demanda por educación de ese nivel, que representaría un 51% de las estimaciones efectuadas). Puede también anticiparse que las variaciones que experimenten los costos por alumno —más allá de lo considerado en el estudio de referencia— se originarían en que los países no decidan utilizar las economías de escala que, según algunos estudios recientes, están a su alcance (con respecto al aprovechamiento del magisterio y con el empleo de otras tecnologías de la enseñanza que podrían resultar más eficientes en determinadas circunstancias). Podemos, por tanto, concluir que los planificadores de la educación en América Latina deberán vigilar de cerca el comportamiento de estos factores, ya que si ellos son controlados adecuadamente, será posible aprovecharla coyuntura que podría aparecer, durante los próximos años, para poder empezar a corregir las graves desigualdades que actualmente se observan en las pautas de distribución social de las oportunidades educativas.

ALTERNATIVAS PARA EL FINANCIAMIENTO *

Algunos estudios efectuados recientemente coinciden en que, durante la próxima década, la velocidad de crecimiento de los gastos educativos que harán los gobiernos latinoamericanos se aproximará al ritmo al que aumenten los productos internos de los respectivos países.** Esto no significa, sin embargo, que en el futuro próximo será más fácil satisfacer las necesidades educativas de las poblaciones mayoritarias de la región, ya que lo qué se predice consiste en que los gobiernos tendrán menos dificultades para atender las demandas de los grupos sociales que disfrutan de la capacidad política necesaria para recibir la educación que aquellos subsidian. Por tanto, las discusiones que hasta ahora han girado en tomo a la búsqueda de procedimientos que simplemente permitan asegurar la captación de los recursos necesarios para el desarrollo escolar, irán pasando a un segundo plano. Desde ahora se empezarán a discutir algunos aspectos de mayor profundidad, tales como las fuentes de donde proceden —y los grupos a los cuales se destinan— los recursos de los sistemas escolares, así como los efectos que, diversas alternativas de captación y canalización de fondos, producen en la distribución social del ingreso.

Hasta ahora, las políticas más comunes han consistido en financiar la educación —en forma predominante— a través de sistemas tributarios fuertemente regresivos, y en canalizar los recursos de tal manera que éstos sean utilizados, en un grado preferente, por las clases sociales más altas —ya que las clases bajas apenas tienen acceso a unos cuantos grados de instrucción, la que resulta en la mayoría de los casos, de calidad muy deficiente—. El impacto de estas políticas sobre la distribución del ingreso se manifiesta en claras tendencias hacia la concentración del mismo en pocas manos —pues los pobres pagan la educación de los ricos—. Ante la creciente evidencia de que esto es lo que realmente ocurre, los responsables de la planificación del sistema escolar responden que, en el fondo, estas políticas no son injustas, ya que si el fenómeno es

---

* Publicado en *El Universal* el día 22 de diciembre de 1978.

** Cf., por ejemplo, Muñoz Izquierdo, C. y Ma. Patricia Restrepo, "Análisis y proyección de los gastos educativos en América Latina", *Revista del Centro de Estudios Educativos*, Vol. VII, No. 4, 1978.

analizado desde una perspectiva más amplia se aprecia que las prácticas comunes de financiamiento producen otros efectos. Así, por ejemplo, dicen ellos, las políticas que se implantan en este terreno son indispensables para que el Estado —en cuanto representante de todos los grupos sociales— garantice el desarrollo de la educación de aquellos individuos que, al incorporarse productivamente a la sociedad, hacen posible que los subsidios que el Estado les otorgó (durante el periodo de su formación profesional) se traduzcan en beneficios para los estratos sociales inferiores. Sin embargo, todos sabemos que esta tesis no es, en realidad, más que un buen propósito inspirado en la filosofía liberal más ortodoxa, pues en la práctica no se cumplen las condiciones necesarias para que la escolaridad de las clases medias beneficie a los sectores económicamente débiles. Ni las estructuras tributarias permiten transferir los excedentes de ingresos —en la medida que sería justa— de los individuos más escolarizados hacia los sectores más pobres, ni las formas en que están diseñadas y se ejercen las profesiones, contemplan la satisfacción de las necesidades de los grupos sociales menos favorecidos por los subsidios otorgados por el Estado a los sistemas escolares. A esto se debe, entre otras cosas, que la expansión de la educación pública no haya contribuido a redistribuir los ingresos en una forma menos injusta.

Esta situación podría solucionarse -para decirlo en términos muy generales- mediante dos procedimientos que no serían necesariamente excluyentes entre sí. El primero consistiría en corregir la regresividad de los sistemas tributarios, de tal manera que los ingresos fiscales canalizados hacia los sistemas educativos procediesen, en un mayor grado, de los mismos sectores a los cuales estarían destinados (principalmente las empresas en extremo capitalizadas y los egresados de las instituciones de enseñanza superior). El segundo procedimiento consistiría en utilizar los recursos fiscales para subsidiar, exclusivamente, la educación de los individuos más pobres (desde la instrucción elemental hasta la de nivel superior). Ahora bien, para que estas alternativas contribuyeran de una manera más efectiva a redistribuir el ingreso, sería necesario combinarlas, al interior del sistema escolar, con determinadas políticas de canalización de recursos. Una de éstas podría consistir, por ejemplo, en exigir que los subsidios otorgados por el Estado a las personas de escasos recursos sólo pudieran ser utilizados en programas educativos orientados en forma específica hacia la satisfacción de las necesidades básicas de la población, lo cual exigiría, a su vez, rediseñar las carreras profesionales y modificar sustancialmente la estructura de la demanda de trabajo que en la actualidad se está generando). De este modo, el

Estado dispondría de recursos provenientes de los sectores más favorecidos por el sistema (los cuales procederían de impuestos adicionales, o de colegiaturas pagadas por quienes pudieran hacerlo, a las instituciones educativas de carácter público). Estos recursos, entonces, permitirían financiar la escolaridad de las capas sociales inferiores (especialmente a través de programas orientados a mejorar la calidad de su educación), y esta escolaridad estaría, a su vez, encaminada hacia la satisfacción de necesidades que hasta ahora no ha sido posible remediar en la proporción deseable.

Al analizar lo que en este sentido está ocurriendo en México, es fácil advertir que el Estado tolera la existencia de escuelas privadas porque —entre otras cosas— éstas le ahorran recursos que, de otro modo, tendría que dedicar al sostenimiento de dichas escuelas. Pero es necesario advertir que esta política no contribuye, de hecho, a distribuir los gastos del Estado en una forma en verdad justa, pues en las escuelas particulares se encuentran algunos estudiantes que proceden de las mismas clases sociales que predominan entre el alumnado de las escuelas públicas. Esto implica que algunos individuos —o familias— que no pueden pagar con facilidad su educación, no reciben subsidios oficiales. Por el contrario, algunos estudiantes de las escuelas públicas, que podrían contribuir al sostenimiento de su propia educación, reciben una escolaridad prácticamente gratuita.

Por otra parte, el Estado está iniciando los trámites para introducir mecanismos que le permitan "racionalizar" los recursos que se vierten hacia las instituciones de enseñanza superior. Sin embargo, estas medidas no alterarán la contradicción fundamental que anteriormente hemos señalado (consistente en subsidiar a las clases sociales que no lo necesitan). En primer lugar, los mecanismos que se están analizando en el Congreso de la Unión afectarán el uso de recursos adicionales (y no el de los que actualmente se asignan a las universidades e institutos de enseñanza superior). En segundo lugar, todavía no se anuncian medidas que aseguren que tales recursos se utilicen —en forma exclusiva— en el financiamiento de programas institucionales efectivamente relacionados con los intereses de las clases mayoritarias del país. Creemos, en consecuencia que es indispensable revisar a fondo tanto los mecanismos a los cuales se está recurriendo al captar los recursos necesarios para el sistema escolar, así como también las políticas que se siguen (y aquellas otras que se piensa introducir) al determinar la forma en que dichos recursos son canalizados hacia los diversos niveles del sistema escolar.

¿COMO DETENER LA EXPANSIÓN DEL GASTO? *

Frecuentemente, los responsables de la planificación del desarrollo educativo de los países latinoamericanos han expresado su preocupación ante la posibilidad de que el crecimiento de las necesidades educacionales exijan, durante la próxima década, canalizar hacia los sistemas escolares aportaciones que rebasen la capacidad financiera de los respectivos gobiernos.

Con el fin de determinar hasta qué punto sería inevitable esta situación, se han realizado algunos estudios cuyos resultados sólo han sido conocidos por pequeños grupos de especialistas en la materia. Estos estudios han comprobado, ciertamente, que durante los últimos lustros los gastos educativos han aumentado más rápidamente que los presupuestos públicos y los productos nacionales de casi todos los países del continente. La extrapolación de este fenómeno ocasiona las preocupaciones referidas.

Ahora bien, al analizar estas tendencias, se ha encontrado que la demanda educativa está correlacionada con el ingreso pre cápita (de cada país) y con el ingreso de que dispone cada unidad familiar. Esto denota que quienes pertenecen a los diversos estratos sociales adquieren tanta educación como se lo permiten sus condiciones de vida. Pero, a través del tiempo, el desequilibrio existente entre las cantidades de jóvenes que egresan de los sistemas escolares, y las de aquellos que se incorporan (en condiciones favorables) al mercado de trabajo, provoca una elevación en la escolaridad requerida para el desempeño de las ocupaciones disponibles. Esto, a su vez, eleva las aspiraciones escolares de los distintos grupos sociales e incrementa, lógicamente, la demanda educativa de cada país.

De lo anterior se deduce que la demanda educacional es generada por factores sociales que pueden ser agrupados en dos categorías analíticas. A la primera corresponden aquellos fenómenos que son exógenos en el proceso de planeación educativa. Entre éstos se encuentran el crecimiento demográfico, la urbanización y el desarrollo experimentado por los estratos sociales que tienen la capacidad efectiva para demandar escolaridad (en sus diversos niveles y tipos). La segunda categoría agrupa a otros fenómenos que, por su propia naturaleza,

* Publicado en *El Universal* el día 2 de febrero de 1979.

pueden ser controlados a través de los mecanismos de planificación educativa (considerando a ésta como un proceso que regula las relaciones entre el sistema educativo y la economía). Algunos de ellos son: la escolaridad que el mercado de trabajo exige para desempeñar las diversas ocupaciones —ya que ella resulta de la relación existente entre la escolaridad de quienes egresan del sistema educativo y la cantidad de plazas disponibles en el mercado laboral—, así como el comportamiento de los costos de la educación —los cuales están determinados por las decisiones adoptadas con respecto a la remuneración de los factores que la generan, y con las tecnologías empleadas para obtenerla.

Si se analiza la evolución que probablemente experimenten aquellos factores que no pueden ser fácilmente controlados por quienes regulan el crecimiento de los sistemas educativos, puede anticiparse que, en América Latina, las matrículas correspondientes a la educación primaria —las cuales se han incrementado hasta ahora a tasas superiores al 4% anual— seguirán creciendo a tasas cercanas al 3%; las matrículas correspondientes al nivel medio —mismas que se aceleraron al 12% anual durante los últimos años— crecerán al 8% hasta 1980 y después lo harán más lentamente. De la misma manera, las inscripciones en la enseñanza superior —que se habían acelerado al 18% anual a mediados de esta década— descenderán su crecimiento al 9% hacia 1980, y después se seguirán expandiendo al 4% anual.

De acuerdo con lo anterior, se predice que el promedio de los coeficientes de escolarización se encontrará, en 1990, alrededor del 90% de la población escolar en el nivel primario; en la educación media se acercaría al 50% y en la educación superior llegaría al 12%.

Es importante señalar que los coeficientes de escolarización que se proyectan para la educación primaria no han sido ajustados para tomar en cuenta las proporciones de alumnos inscritos cuyas edades excederán a las que teóricamente corresponderían a ese nivel educativo. Exceptuando a pocos países, dichos coeficientes no son tan elevados como para poder absorber íntegramente a las cohortes demográficas comprendidas entre las edades de 6 y 12 años. Esto indica que, muy probablemente, persistirán a través de la próxima década los problemas que afectan en la actualidad a la educación rural de América Latina. Por tanto, la satisfacción de la demanda escolar en el nivel primario sólo podrá avanzar significativamente si los países implantan diversas políticas capaces de acelerar la demanda efectiva por educación, a través de un mejoramiento en las tasas de retención escolar.

Por otra parte, se espera que los gastos públicos en educación —los cuales crecieron, durante los últimos años, a una tasa promedio del 7.4% anual— aumenten al 6.5% hasta 1980, y al 2.6% durante los años siguientes. Consecuentemente, la relación entre estos gastos y los productos nacionales brutos se estabilizará alrededor del 3% durante la próxima década.

En síntesis, el estudio citado permite anticipar el comportamiento de los recursos financieros que serán necesarios, en América Latina, para satisfacer la demanda educativa derivada de aquellos fenómenos que no pueden ser controlados por los planificadores del desarrollo escolar. Se espera que estos recursos se incrementen, a partir de 1980, con menor intensidad que en el pasado. Sin embargo, en caso de que la planeación económica y social no logre evitar que la demanda de fuerza de trabajo siga aumentando más lentamente que la oferta, las aspiraciones escolares de los diversos grupos sociales seguirán en ascenso, lo cual podrá generar presiones —de una mayor magnitud de la que hemos señalado— sobre los gastos educativos. Esto, a su vez, exigiría a los gobiernos incrementar sus gastos educativos más rápidamente que sus presupuestos. Pero es necesario señalar que estas presiones serían causadas por factores que desde ahora pueden ser controlados por los responsables de la planificación económica, pues no se derivarían del crecimiento de la población en edad escolar, ni de los procesos de urbanización, ni de los mejores niveles de vida de la población de los diversos países. Ahora bien, tomando en cuenta que estas presiones podrían obstaculizar la implantación de medidas tendientes a mejorar los índices de satisfacción de la demanda escolar de nivel primario, será indispensable introducir políticas que favorezcan la creación de los empleos que exige el crecimiento de la población que se incorpore a la actividad económica. De este modo, se evitaría que el gasto educativo aumente a ritmos que, eventualmente, excederían las posibilidades financieras de los respectivos gobiernos.

¿SON PRODUCTIVAS LAS INVERSIONES ESCOLARES? *

Durante las décadas de los años 50 y 60 se dieron a conocer, en varios países industrializados, algunas investigaciones enfocadas a demostrar que el desarrollo económico logrado por esas naciones no se podía atribuir, exclusivamente, a los incrementos de capital y fuerza de trabajo que dichas naciones experimentaron a través del tiempo. En todos los casos, estos estudios detectaban la influencia de un tercer factor de la producción que, por la forma en que fue descubierto, pasó a la jerga de los economistas con el nombre de "Factor Residual". La intuición de los autores de estos estudios los llevó a equiparar dicho factor con la tecnología que paulatinamente fue incorporada a las inversiones de capital. El ingenio de otros permitió desarrollar métodos que llevaron a muchos economistas a la conclusión de que una parte significativa del desarrollo económico podía, en efecto, atribuirse a las modificaciones cualitativas que, a lo largo del tiempo, experimentó la fuerza del trabajo de los países industrializados. Sin embargo, a partir de esta comprobación algunos atribuyeron tales modificaciones cualitativas, precisamente a la educación formal que había adquirido la población de esos países.

Esta aventurada conclusión fue rápidamente difundida en el Tercer Mundo, y en ella se apoyaron muchos técnicos para diseñar los planes de expansión escolar que todavía están de moda en varias naciones pertenecientes a este bloque.

El caso de nuestro país no constituye ninguna excepción a esta tendencia. La capacidad de nuestro sistema educativo aumentó significativamente durante los últimos 20 años. Gracias a esto, la proporción de jóvenes de 12 a 19 años de edad que pueden asistir a la escuela, pasó del 23% en 1959, a cerca del 60% en la actualidad.

Sin embargo, los objetivos subyacentes a esta expansión quedaron lejos de cumplirse. No se facilitó, en la proporción necesaria, el acceso de la población a ocupaciones adecuadamente remuneradas; no se obtuvo, asimismo el desarrollo económico esperado, ni se mejoró —sino más bien al contrario— la distri-

* Publicado en *El Universal* el día 18 de agosto de 1978.

bución del ingreso. Es cierto que tanto las posibilidades de obtener empleos adecuadamente remunerados, como las de ascender a la escala ocupacional, están asociadas con la escolaridad que se ha alcanzado. Pero el hecho de que paulatinamente se exijan más grados escolares para los mismos puestos, sumado a que poco a poco van surgiendo instituciones educativas altamente selectivas y que gozan de mayor prestigio entre los empresarios, tiene como consecuencia que muy pocos individuos pueden realmente obtener beneficios de la escolaridad que adquieren, mientras que muchos tienen que permanecer toda su vida en ocupaciones similares a las que desempeñaron sus padres, a pesar de haber cursado más grados escolares que estos últimos.

Al mismo tiempo que se fueron manifestando estos contrastes entre las expectativas y los logros de la expansión escolar, los investigadores han continuado examinando la relación existente entre la educación y la productividad (pues, como decíamos anteriormente, ésta nunca fue comprobada en forma fehaciente)! Ello ha obedecido a la necesidad de aclarar los mecanismos que funcionan detrás de las correlaciones sistemáticamente observadas entre la educación formal, los ingresos personales y los niveles de desarrollo alcanzados por el país en su conjunto.

El primer resultado al que arribaron estas investigaciones consistió en que, al someter a prueba la hipótesis que relaciona —mediante una comparación entre varios países— los niveles agregados de productividad, con los niveles educativos obtenidos en promedio por la fuerza de trabajo, se observó que estos niveles no pueden explicar (si se mantienen constantes otros factores) más del 50% de las variaciones observadas en la productividad de los trabajadores (según lo expresan los niveles de ingreso de los mismos). Este hallazgo arrojaba algunas dudas sobre la validez de la hipótesis examinada, así como sobre el contenido que pudiera tener la correlación que estaba siendo estudiada.

El mismo efecto que tuvieron estas conclusiones fue producido por otros estudios —realizados en Estados Unidos— los cuales fueron demostrando que aquella educación que, después de mucho tiempo, había sido ofrecida a quienes proceden de grupos étnicos minoritarios, o pertenecen al sexo femenino— no producía los mismos resultados sociales y económicos que tradicionalmente se habían atribuido a la escolaridad de quienes pertenecen a los estratos dominantes. Todo esto llevó a los investigadores a pensar en la posibilidad de que la escolaridad no constituye un factor que permite mejorar (al menos en forma autónoma) la productividad individual y social. Tenía que haber, entonces, otros elementos ocultos en las correlaciones que se habían observado entre la educación y los ingresos.

A través del tiempo, se fueron sugiriendo diversas explicaciones alternativas, La más conocida —y que ha recibido el nombre de "hipótesis del credencialismo"— sugiere que la escolaridad está asociada con el ingreso y la posición ocupacional, a causa de que los empresarios presumen que los certificados escolares (o títulos académicos) reflejan capacidades útiles para el trabajo, por lo cual prefieren admitir en sus negocios —y ofrecer los mejores puestos— a quienes disponen de mayores grados de escolaridad. Esta hipótesis dio paso a vanos tipos de estudios Por un lado, se hicieron indagaciones para tratar de comprobar que la productividad real de los trabajadores —y no el salario— es independiente de la escolaridad que obtuvieron. Por otro lado, se iniciaron diversas investigaciones tendientes a identificar más específicamente las características de los trabajado res que —más allá de sus años de escuela— se encontraban asociadas con la ocupación y el salario de los mismos.

Apenas se están dando a conocer los resultados de algunos trabajos que, con estos objetivos, se han realizado en nuestro medio. La cobertura de los mismos es todavía limitada. Sin embargo, los resultados disponibles tienen, a nuestro juicio. mucho interés para los educadores y planificadores de esta actividad. En primer lugar aunque se ha comprobado que la escolaridad facilita el acceso a las ocupaciones mejor remuneradas —y que los niveles escolares que se exigen para ingresar a cada ocupación van aumentando a través del tiempo— también se ha observado que la movilidad en la escala ocupacional, a lo largo de la vida activa, ocurre principalmente entre puestos que corresponden a un mismo estrato de ocupaciones (v. gr. ocupaciones manuales o no manuales), pero es muy tenue la que (especialmente para las mujeres) experimentan entre un estrato ocupacional y los de más En segundo lugar, se ha encontrado, a través de varios estudios, que la escolaridad no está relacionada con la calidad del trabajo ejecutado, si se mantiene constante la ocupación desempeñada. (Esto se ha derivado de diversos indica dores objetivos y de apreciaciones de los supervisores de los sujetos). Al parecer, la misma cantidad de escolaridad permite seleccionar adecuadamente a los individuos que desempeñan algunos trabajos, pero no a quienes ejecutan otras funciones En tercer lugar, se ha observado que, al mantener constantes otros elementos, entre los factores considerados por los empleadores al ofrecer "los mejores puestos" se encuentran algunas características actitudinales o culturales, tales como la fidelidad a la empresa, etcétera.

Observaciones como éstas ponen en duda una de las razones que hasta ahora se ha aducido para justificar los gastos en educación. No dudamos que existan otros criterios que hacen indispensable la realización de estas erogaciones, pero —según lo que aquí hemos dicho— la motivación económica no parece ser suficientemente sólida.

RACIONALIZAR LOS RECURSOS *

Se ha insistido acerca de la necesidad de "racionalizar" los recursos que el país dedica al sistema escolar. En varias ocasiones, el titular de la Secretaría de Educación señaló que no sólo necesitamos aumentar el presupuesto que se dedica a esta actividad, sino que también tenemos que gastar más racionalmente esos recursos para de esta manera optimizar los resultados que se obtienen a través de los mismos. Es muy probable que estas afirmaciones hayan merecido la aprobación de quienes las leyeron o escucharon, puesto que la opinión pública no puede permanecer indiferente ante la indicación de que, por fin, alguien se esté preocupando por utilizar en una forma más provechosa los recursos educativos del país, ya que, como es sabido, éstos proceden en buena parte del esfuerzo que realiza toda la ciudadanía para pagar sus impuestos.

Las medidas que con esta finalidad se adopten podrán tener repercusiones de considerable magnitud. Baste recordar que la Secretaría de Educación absorbe alrededor del 40% de los recursos que se destinan al financiamiento del presupuesto directo del gobierno federal. Es necesario tener en cuenta, sin embargo, que el concepto de "optimización" no tiene, en la práctica, un significado unívoco. En términos generales, dicho concepto implica maximizar la relación que existe entre un determinado rendimiento y los recursos que se destinan para obtenerlo. Pero, en la realidad concreta, el "rendimiento" puede adoptar diversos significados que, a su vez, dependen de los valores u objetivos que en cada caso se pretende alcanzar. En consecuencia, las medidas que sea necesario adoptar para optimizar los resultados del sistema educativo pueden seguir direcciones muy distintas.

Para ilustrar las implicaciones que esto trae consigo, tomemos un ejemplo relacionado con la optimización de los recursos educacionales, con respecto a la maximización de los rendimientos "internos" del sistema escolar. Al maximizar estos rendimientos pueden perseguirse, entre otras cosas, dos objetivos que, para algunos, son mutuamente excluyentes. El primero de ellos consiste en obtener la máxima "eficiencia" (definida, digamos, en función de los niveles de rendimiento académico que alcanzan los alumnos), y el segundo en maximizar

* Publicado en *El Universal* el día 11 de agosto de 1978.

la equidad con que se distribuyen las oportunidades de aprendizaje. Si se pretende maximizar la eficiencia, los recursos educativos se destinarían, preferentemente, a facilitar el acceso al sistema escolar a aquellos individuos que demuestren tener una mayor capacidad para el aprendizaje (como ocurre cuando las instituciones educativas utilizan exámenes de admisión como instrumentos para seleccionar a su alumnado). En cambio, si se pretende maximizar la equidad con que se distribuyen las oportunidades educativas, los recursos se destinarán, principalmente, a favorecer el acceso y facilitar el aprovechamiento académico de quienes —a causa de las condiciones estructurales en que han nacido— carecen de aquellos elementos fisiológicos, psicológicos, económicos, sociales y culturales que condicionan el desarrollo de determinadas habilidades que, a su vez, inciden en las probabilidades de aprobar o reprobar un examen de admisión determinado.

Existen varios indicadores que nos permiten pensar que nuestro sistema social tiene sus propios mecanismos que le permiten racionalizar los recursos educativos en función de la "eficiencia" y no de la "equidad en la distribución" —según la definición anteriormente formulada de estos conceptos. Es probable, por ejemplo, que a nuestra organización social no le interese favorecer en forma generalizada el desarrollo intelectual de quienes pertenecen a los estratos mayoritarios de la población. Esto se puede deber, entre otras cosas, a que el sistema no está en condiciones de utilizar en forma productiva el talento y las habilidades que así serían desarrollados. Esto podría explicar el hecho de que las oportunidades de acceder al sistema educativo (y de permanecer en el mismo, en condiciones satisfactorias) no se distribuyen aleatoriamente, sino que lo hacen en función del lugar que ocupan los educandos en la escala de la estratificación social. En efecto, sólo después de que las demandas educativas de los estratos sociales superiores han sido satisfechas, los grupos mayoritarios empiezan a tener acceso a los diversos niveles educativos que integran el sistema escolar. Por otra parte, esto mismo podría explicar el hecho de que los recursos educativos (es decir, el magisterio, las ayudas didácticas, los planteles, etc.) tienden a ser de mejor calidad cuando se destinan a los integrantes de las capas sociales superiores, y de menor calidad cuando se dedican a los estratos mayoritarios de la sociedad.

Si, por el contrario, los recursos educativos estuviesen distribuidos conforme a criterios de "equidad", encontraríamos que los docentes mejor preparados, las escuelas mejor equipadas y todos los demás recursos de buena calidad

de que dispone el sistema educativo, estarían dedicados a contrarrestar —e incluso a evitar— los problemas de aprendizaje a que tan frecuentemente están expuestos los alumnos que carecen de una alimentación adecuada, que pertenecen a familias de organización inestable, que proceden de padres que obtuvieron una educación deficiente (y, por lo tanto, no pueden ayudar a sus hijos a resolver sus dificultades escolares), etcétera.

Estas consideraciones plantean un *desideratum* para quienes tienen la responsabilidad de optimizar los resultados del sistema educativo del país; Por una parte, es posible que las medidas que se introduzcan con este propósito tiendan a reforzar las dinámicas que ya se advierten en nuestro sistema social, y que han producido un mayor distanciamiento entre los diversos estratos integrantes de la misma. Por otra parte, es deseable que tales medidas se orienten, más bien, hacia la dirección contraria.

DESCONCENTRAR PARA DESCENTRALIZAR *

Con motivo de una reunión efectuada con el objeto de evaluar los avances logrados en el proceso de desconcentración administrativa de la SEP, que fuera puesto en marcha hace 15 meses, el titular de dicha dependencia dio a conocer algunos de los obstáculos que ha sido necesario superar, para poder alcanzar los objetivos originalmente propuestos. Gracias a los esfuerzos realizados, la presente administración ha logrado reemplazar el conjunto de estructuras poco racionales por otros mecanismos que permiten coordinar adecuadamente las actividades llevadas a cabo por la SEP en las diferentes entidades del país.

De esta manera, se ha dado un paso importante hacia la modernización administrativa de la SEP, dependencia que absorbe el 40% del gasto directo del Gobierno Federal. Es probable que las nuevas delegaciones estatales de la SEP no sólo contribuyan a agilizar los trámites rutinarios, sino que también acuden a racionalizar el uso de recursos y a mejorar la articulación interna de las tareas que la citada Secretaría realiza en cada estado. La opinión publica desea sin embargo que el proceso de desconcentración iniciado no termine en el punto en que se encuentra. Como lo señaló el secretario de Educación, los objetivos que se persiguen son todavía más ambiciosos. Además de las finalidades administrabas, se buscan otras relacionadas con el "equilibrio social y con el impulso al desarrollo político". Ello exige, por tanto, crear —o aprovechar en ciertos casos— condiciones que favorezcan la participación de las comunidades locales en la gestión del sistema educativo. Esta participación debería ocurrir en dos niveles distintos. El primero de ellos se relaciona con los aspectos técnicos del proceso enseñanza-aprendizaje (ver el artículo No. 29 de este volumen). El segundo tiene que ver con la planificación microrregional del desarrollo educativo.

Tradicionalmente, la planificación educativa ha planteado objetivos, metas y estrategias que parten, en general, de análisis globales. Es necesario, en cambio, que dicha planificación desempeñe una función que promueva la participación de las comunidades locales. Esta función exige hacer frente a algunos riesgos.

---

* Publicado en *El Universal* el día 27 de julio de 1979.

Por una parte, son muy pocas las localidades en donde el poder está simétricamente distribuido, o en donde se ha practicado efectivamente la democracia. Es necesario, pues, anticipar la posibilidad de que la estrategia de planeación descentralizada quede bajo el control de quienes efectivamente detentan el poder en las respectivas comunidades, y, en su oportunidad, sería aconsejable disponer de los mecanismos necesarios para contrarrestar cualquier acción que intente desvirtuar —o entorpecer— el proceso de descentralización educativa.

Para lograr lo anteriormente expresado, puede ser aconsejable agregar a las delegaciones estatales de la SEP diversos equipos técnicos capacitados para consultar a las comunidades locales y canalizar los servicios que pueda ofrecer diversas estructuras administrativas, articulando coherentemente las demandas locales con los objetivos de los planes nacionales de desarrollo educacional. Además, a través de tales mecanismos se podrían distribuir las funciones que en cada caso corresponderían a las estructuras administrativas que estén en condiciones de satisfacer las demandas detectadas. Como resultado de estos procesos, sería posible la implantación de un modelo de desarrollo de la educación que, partiendo de las aspiraciones de las comunidades locales, se apoyara en el aprovechamiento de todos los recursos localmente disponibles, con el fin de avanzar hacia la construcción de una sociedad más justa y participativa.

Indudablemente, esta estrategia no puede ser implantada, a corto plazo, en forma global. Ni se cuenta por ahora con las estructuras administrativas necesarias para aglutinar todas las políticas que de alguna manera repercuten en el desarrollo de la educación, ni puede asegurarse que las condiciones objetivas del país sean —en general— lo suficientemente propicias como para avanzar en la dirección aquí señalada. Por tanto, sería indispensable, en primer lugar, avanzar paulatinamente en la extensión y profundidad de la planeación sugerida. En segundo lugar, será necesario tener en cuenta que la efectiva aplicación de este modelo necesita basarse en una estrategia de carácter experimental. De esa manera, sería posible: 1) entrenar o reclutar al personal que sirva de apoyo a los grupos regionales de planificación educativa, 2) efectuar en diversas regiones los sondeos necesarios para preparar la introducción de los sistemas de consulta y participación comunitaria en la planificación, y 3) desarrollar y someter a prueba los instrumentos de evaluación necesarios para detectar las modificaciones que eventualmente se requieran.

Entre las funciones más importantes que desempeñan los planificadores de la educación, se encuentra la de asignar los recursos necesarios para el desarrollo del sistema educativo, y la de planear y supervisar los aspectos cualitativos

de la educación impartida. Es probable que la implantación de mecanismos como los que hemos descrito contribuya a mejorar los rendimientos del sistema, pues así sería más fácil tomar en cuenta las diferentes necesidades y capacidades que, en materia de aprendizaje, tienen los alumnos que asisten a las escuelas de cada región del país. Es deseable, por tanto, que las autoridades educativas consideren las ventajas que ofrece la planificación descentralizada, y decidan experimentarla, al menos en algunas zona.; del país.

LA PLANIFICACIÓN EN PERSPECTIVA *

En la sesión inaugural de la reunión del Consejo Nacional Técnico de la Educación —que presidió el señor Presidente de la República—, el licenciado Fernando Solana hizo un balance de las actividades que, para planificar el desarrollo educativo del país, ha realizado la administración a su cargo. Al referirse a los cinco objetivos de carácter programático hacia los cuales se orienta la labor educativa del régimen, el Secretario de Educación señaló la correspondencia existente entre dichos objetivos y la filosofía que, en materia educativa, inspiran las normas constitucionales vigentes. Asimismo, el funcionario proporcionó información detallada sobre la forma en que tales objetivos han sido expresados en metas, mismas que se alcanzarán, durante el sexenio, a través de varios programas que la SEP ha elaborado para las diversas esferas comprendidas por dicha dependencia.

Es indudable que, durante la presente administración, se ha avanzado significativamente en la planificación del desarrollo educativo. Si se compara lo que a este respecto se está haciendo actualmente, con lo realizado durante otros sexenios, es posible distinguir, por lo menos, cuatro áreas en las que se han logrado mejorar aquellos mecanismos y procedimientos de planificación que se habían utilizado con anterioridad. Estas áreas corresponden, en primer lugar, al alcance y fundamentación de los diagnósticos en que se apoyan los planes que se están ejecutando; en segundo lugar, a la precisión con que han sido formulados los programas pertinentes; en tercer lugar, a la previsión de los recursos financieros que serán necesarios para ejecutar dichos programas; y, en cuarto lugar, al diseño e implantación de los mecanismos administrativos requeridos para elaborar los programas citados.

En efecto, por lo que hace a la fundamentación de los planes, la presente administración ha contado con las evaluaciones de la estructura y funcionamiento del sistema educativo nacional, que se efectuaron durante el primer año de gobierno del Presidente López Portillo. Dichas evaluaciones se caracteriza-

* Publicado en *El Universal* el día 11 de mayo de 1979.

ron, principalmente, por haber tomado en cuenta diversas observaciones sistemáticas. Al ser sintetizadas por la Subsecretaría de Planeación, tales observaciones proporcionaron un diagnóstico de la educación del país que —por su cobertura, objetividad y marcos de referencia— no había tenido precedentes en la literatura producida por la Secretaría de Educación. (El diagnóstico aludido fue dado a conocer cuando la SEP informó sobre los pasos que había dado para formular un Plan Nacional de Educación). Por otra parte, la acción educativa del régimen ha sido cifrada en programas estructurados, de tal modo que han permitido fijar con precisión las metas que serán alcanzadas durante el resto por transcurrir del sexenio en curso. Asimismo, los programas han facilitado la elaboración de las previsiones de los recursos reales que será necesario comprometer para poder lograr las metas propuestas. Por esta razón, ha sido posible —como lo señalábamos anteriormente— prever las inversiones y gastos que la SEP deberá efectuar, para de esta manera alcanzar los objetivos manifestados. Desde esta perspectiva, la planeación educativa del régimen ha superado, en dos aspectos, a la efectuada durante los últimos veinte años. Por un lado, se han formulado programas que comprenden los diversos ámbitos de acción de la SEP (en contraste, por ejemplo, con el limitado alcance del "Plan de Once Años"). Por el otro, se han expresado los objetivos de la política educativa en términos medibles y evaluables (los cuales contrastan, entre otras cosas, con la vaguedad característica de las reformas educativas introducidas durante el sexenio anterior). Por último, la actual administración ha creado un conjunto de estructuras administrativas, a las cuales encomendó la ejecución de ciertos programas que no hubieran podido ser desarrollados a través de las estructuras ya existentes. Esto se refiere, principalmente, a los mecanismos que se han establecido con el fin de mejorar la planeación regional de desarrollo escolar. Con ello, la SEP procura ofrecer oportunidades educativas a los habitantes de las poblaciones dispersas que, hasta ahora, habían permanecido al margen del desarrollo educativo del país.

A pesar de la importancia que seguramente tienen las innovaciones introducidas en los procesos de planificación, durante el actual sexenio, es posible prever que los efectos de las mismas serán, comparativamente, limitados. Ello sólo podrá evitarse si la SEP adopta las medidas necesarias para emprender, en forma intensiva, algunas tareas que —en la hipótesis más favorable— están siendo desarrolladas con timidez. Nos referimos, en primer lugar, a la necesidad de revisar los sistemas de información en que se apoyan las estimaciones de

la demanda escolar que no está siendo satisfecha. Desde hace varios años, se han detectado ciertos grados de sobrenumeración en las estadísticas que registran las inscripciones correspondientes a los primeros grados de la educación primaria. En tales ocasiones, es obviamente imposible determinar la distancia que aún hay que recorrer para poder cumplir el objetivo programático consistente en ofrecer educación primaria a todos los niños que la soliciten. (Poca utilidad podrán tener para los planificadores los modelos matemáticos más refinados, si la "materia prima" que los alimenta refleja con poca precisión el número de alumnos que asisten a las escuelas del país). En segundo lugar, debemos señalar que, en términos generales, los procesos de planeación a que hemos eludido no se proponen modificar sustancialmente las tendencias —o contrarrestar los efectos— atribuibles a la inercia derivada de las características actuales del sistema educativo. No se puede dejar de reconocer, ciertamente, que en el presente sexenio la SEP se ha propuesto, entre otras cosas, mejorar en un 50% la eficiencia terminal de la educación primaria. (Esto sería casi 6 veces más rápido de lo que podría lograr si continuaran operando las tendencias anteriores). Sin embargo, tal mejoría podría ser todavía de mayor magnitud si a las medidas ya establecidas para mejorar la distribución regional de las escuelas primarias, se agregaran otras que se propongan modificar en profundidad los procesos pedagógicos. En la actualidad, dichos procesos contribuyen a la marginación y deserción de muchos alumnos que pertenecen a los sectores sociales menos favorecidos. Por tanto, creemos que es indispensable introducir determinadas innovaciones educativas que permitan superar la calidad de la enseñanza, al mismo tiempo que se implantan las que ya están contribuyendo a aumentar el grado en que corresponde la oferta educativa a la demanda de dicho servicio. De no hacerse así, creemos que la planeación educativa quedará incompleta.