

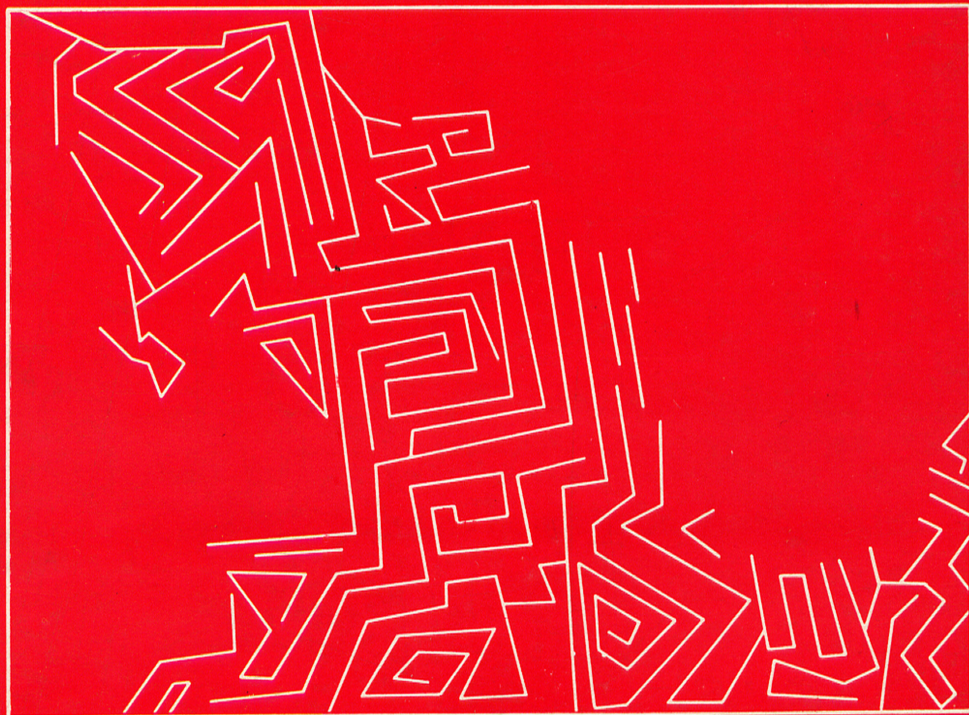
COLECCION - ESTUDIOS EDUCATIVOS 3

EL PROBLEMA DE LA EDUCACION EN MEXICO: ¿LABERINTO SIN SALIDA?

CARLOS MUÑOZ IZQUIERDO



CENTRO DE ESTUDIOS EDUCATIVOS, A. C.



EL PROBLEMA DE LA EDUCACIÓN

EN MÉXICO:

¿LABERINTO SIN SALIDA?

Carlos Muñoz Izquierdo



2002

PRODUCCIÓN
Editor General
Coordinación
Diseño

Edición digital

Centro de Estudios Educativos, A. C.
Jorge Ruiz Esparza
Alejandra Valenzuela
Verónica Pacheco
Cecilia Ramírez
Lucila Soto
Lucila Mondragón
Eliseo Brena

ISBN 968-7165-07-3

Primera edición, 1979
Segunda edición, 1983
Primera edición digital, 2002
DR © Centro de Estudios Educativos, A. C.
Av. Revolución 1291, Tlacopac-San Ángel,
Álvaro Obregón, 01040
México, D. F.

ÍNDICE GENERAL

Prólogo	7
Agradecimientos	8
INTRODUCCIÓN	9
I CRITERIOS PARA LA PLANIFICACIÓN EDUCATIVA	11
1. Cumplir en efecto nuestras leyes	13
2. Redefinir la justicia	16
3. Abandonar enfoques obsoletos	19
II APRECIACIONES GENERALES DE LA POLÍTICA EDUCATIVA	23
4. Balance de una década	25
5. Relaciones entre educación y justicia	28
6. ¿Estamos combatiendo la desigualdad?	31
7. Relaciones entre la federación y los estados	35
III EDUCACIÓN Y DESARROLLO	39
8. El binomio educación-desarrollo	41
9. Capacitación y desarrollo	44
10. Petróleo, desarrollo y educación	47
11. Reflexiones ante el año nuevo	50
12. “Consumismo” y política escolar	53
IV PROBLEMAS DE PLANIFICACIÓN Y FINANCIAMIENTO	57
13. 50 Años sin planeación transexenal	59

14. Falacias de economistas	62
15. Financiamiento, desigualdad e ineficacia	65
16. Alternativas para el financiamiento	68
17. ¿Cómo detener la expansión del gasto?	71
18. ¿Son productivas las inversiones escolares?	74
19. Racionalizar los recursos	77
20. Desconcentrar para descentralizar	80
21. La planificación en perspectiva	83
 V EDUCACIÓN PRIMARIA	 87
22. ¿Qué papel desempeñan las escuelas rurales?	89
23. ¿Empezará desde ahora el año 2000?	92
24. Garantizar la educación para todos	95
25. Planificar la calidad de la enseñanza	97
26. Reorientar las prioridades	101
27. Para alcanzar las metas del plan	104
28. Alentar la participación comunitaria	107
 VI MAGISTERIO	 111
29. ¿Maestros sin plaza o educación aplazada?	113
30. Magisterio y cambio social	116
31. Lo que se espera de la Universidad Pedagógica ...	119
 VII EDUCACIÓN DE ADULTOS	 123
32. Instrucción para la justicia	125
33. Educación agrícola y desarrollo	128
34. ¿Para qué sirve la alfabetización?	131
35. Alfabetización y desarrollo	134
36. ¿Desempleo por ignorancia?	137
37. ¿Educación escolar o extraescolar?	140
38. Cuba: ejemplar educación de adultos	143

39. Marginados: prioridad del régimen	146
VIII EDUCACIÓN MEDIA Y SUPERIOR	149
40. Planeación de la enseñanza superior	151
41. Malthus en nuestras universidades	154
42. ¿Salidas terminales o justicia social?	158
43. Resultados de la educación técnica	162
44. Replantear la enseñanza técnica	165
45. Cincuenta años de autonomía	168
46. Una ley que no cambiará las cosas	171
IX EDUCACIÓN PRIVADA	175
47. Crecimiento y resultados de la educación particular	177
48. Tendencias de la educación privada	180
49. Agenda para el sector privado	183
50. Puebla: ¿avance o retroceso?	186
X INVESTIGACIÓN EDUCATIVA	189
51. Investigación y opinión pública	191
52. Prioridades de investigación	193
53. Bases para planificar el sistema	196
54. ¿Investigación para qué?	199
55. Expectativas frustradas	202

PRÓLOGO

Este libro recoge 56 artículos editoriales que el Lic. Carlos Muñoz Izquierdo, Director Técnico del Centro de Estudios Educativos, publicó en el Diario *El Universal* durante un periodo de 15 meses. La publicación de estos artículos forma parte de un esfuerzo que este centro de investigación ha venido realizando, durante más de 15 años, para contribuir en México a la formación de una opinión pública más madura. Estos trabajos de investigación que con mucho esfuerzo se han venido realizando, habrían sido de poca utilidad si la opinión pública no hubiera tenido conocimiento de los mismos. Por esta razón, periódicamente hemos ofrecido conferencias de prensa en las que hemos comentado las políticas educativas instrumentadas por el Estado; hemos organizado reuniones, coloquios y seminarios para compartir nuestros puntos de vista con especialistas, maestros y funcionarios, y hemos también difundido los resultados de nuestras investigaciones a través de las páginas editoriales de algunos diarios capitalinos. El objetivo que nos hemos propuesto al dar a conocer nuestros puntos de vista es el de contribuir a la gestación de un proceso social que, en último término, se traduzca en la instrumentación de políticas y programas dirigidos efectivamente hacia la satisfacción de las necesidades educativas de las poblaciones mayoritarias del país. Pensamos que dicho proceso puede ser alentado e impulsado por una opinión pública madura que, consciente de las graves necesidades de nuestro país, colabore al planteamiento de demandas cada vez más concretas en beneficio de los grupos marginados.

La variedad de los temas tratados en el libro, la profundidad y consistencia de los enfoques utilizados para analizar las políticas educativas del país, convierten este libro en obra de consulta indispensable, tanto para quienes han asumido responsabilidades frente a nuestro sistema educativo, como para los maestros y estudiantes interesados en el desarrollo educativo del país.

Enrique González Torres,
Director General
Centro de Estudios Educativos, A. C.

AGRADECIMIENTOS

Deseo expresar mi agradecimiento a todas las personas que contribuyeron a mi desarrollo profesional —especialmente al Dr. Pablo Latapí, a quien debo, entre otras cosas, la vocación que he ejercido durante los últimos quince años—. Asimismo, quiero agradecer la colaboración de todas las personas que han participado en las investigaciones que he realizado en el Centro de Estudios Educativos, alentado el desarrollo de estos trabajos y comentando los manuscritos de los artículos que conforman el presente volumen. Especialmente me refiero al Dr. Alberto Hernández Medina, al Lic. Pedro Gerardo Rodríguez, al Lic. Enrique González Torres y al Dr. Guillermo González Rivera. Además, debo expresar mi reconocimiento al Sr. Amílcar Leis por su atinada colaboración en la edición de los manuscritos, y a la Srita. Ma. del Socorro Sánchez Mares por haber transcrito eficientemente los materiales que aquí se publican.

C. M. I.

Agosto de 1979.

INTRODUCCIÓN

Los artículos periodísticos que se recogen en este libro, fueron escritos entre el mes de junio de 1978 y el de agosto de 1979. Durante ese periodo, la Secretaría de Educación Pública (SEP) ejecutó una serie de decisiones que, muy probablemente, definirán la orientación y naturaleza de la política educativa del régimen del Presidente López Portillo. En efecto, durante los primeros meses de 1977, la SEP había realizado diversas actividades con el objeto de formular un Plan Nacional de Educación, el cual fue mencionado en el Informe Presidencial del 1o. de septiembre de 1977. En dicho Informe, se hizo notar que hasta entonces no se habían dado los pasos necesarios para programar actividades específicas, ni para prever los recursos financieros que dichas actividades requerirían. En diciembre de 1977, un nuevo titular de la Secretaría de Educación Pública dio a conocer los programas que recibirían una mayor atención durante los cinco años restantes del sexenio, y, durante 1978, tales programas fueron siendo paulatinamente instrumentados.

En virtud de las funciones que habitualmente desempeña el periodismo editorial, una parte importante de los artículos incluidos en este volumen está dedicada a analizar los antecedentes, el significado y el desarrollo de las decisiones que fueron ejecutadas por la SEP durante el periodo señalado. Ello permite prever algunas repercusiones que podrán tener tales decisiones. En varios casos, agregamos a estos análisis algunas sugerencias que podrían ser de utilidad para revisar la orientación de las políticas consideradas.

Los hechos que nos parecieron de mayor interés son los que se relacionan con la ejecución del “Programa de Educación Para Todos” —en sus diversas modalidades—; con la desconcentración administrativa de la Secretaría de Educación Pública, y con la creación de dos nuevas instituciones educativas: la Universidad Pedagógica Nacional y El Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica.

Al seleccionar los artículos que integran este volumen hemos incluido, en primer lugar los que se refieren a aspectos generales de la política educativa del país (capítulo I y II) así como a las relaciones existentes entre la planificación educativa y el desarrollo nacional (capítulos III y IV.). En segundo término, incluimos los artículos que se refieren a problemas inherentes a determinados niveles y tipos de educación. Así, el capítulo V se refiere a la educación primaria y el capítulo VI aborda algunos problemas que se relacionan con el magisterio en dicho nivel; el capítulo VII se refiere a la educación de adultos, el VIII a la educación media y superior y el IX a la educación privada. Por último, en el capítulo X incluimos 5 artículos que se relacionan con la investigación educativa y con las funciones que ésta desempeña —o puede desempeñar— en nuestro medio. Al tratar cada uno de estos temas recorreremos diversos aspectos de los mismos. Así, al referirnos a la educación primaria discutimos desde el papel que han venido desempeñando las escuelas de este nivel, hasta las medidas que podrían ser instrumentadas por el Estado para conseguir efectivamente los objetivos que se propone alcanzar el “Programa de Educación Primaria para Todos los Niños”. Al referirnos a la educación media y superior, aludimos principalmente a las medidas que se han tomado, durante el actual sexenio gubernamental, para planificar la enseñanza de nivel terciario, así como para desarrollar la enseñanza media de carácter terminal. Al ocuparnos de la educación de adultos, nos detenemos en varias ocasiones a examinar el significado que podrá tener la instrumentación del “Programa de Educación para Todos”, y, al referirnos a los problemas generales de la planificación educativa, discutimos, en particular, los resultados de algunas investigaciones que obligarán a replantear diversos conceptos que, hasta ahora, han sido comúnmente aceptados por los estudiosos de este tema y por los administradores públicos que tienen a su cargo el desarrollo educativo del país.

Esperamos que los materiales así ordenados sean de utilidad para quienes dirigen y asisten a seminarios y cursos que tienen por objeto analizar nuestra realidad educativa, así como para todos los maestros, estudiantes, padres de familia y organizaciones sociales que se interesen en el desarrollo de la educación nacional.

Carlos Muñoz Izquierdo
Agosto de 1979.

I CRITERIOS PARA LA PLANIFICACIÓN

EDUCATIVA

CUMPLIR EN EFECTO NUESTRAS LEYES*

Se han difundido diversos puntos de vista sobre el papel que de hecho desempeña —y debe desempeñar— la educación en el desarrollo del país. Algunas personas han señalado, por una parte, las incongruencias existentes entre el número y la calidad de los egresados del sistema escolar, y, por otra, el perfil a que se deberían ajustar dichos egresados para corresponder a las necesidades “objetivamente derivadas” del proceso de desenvolvimiento de la economía nacional. A estas observaciones, las autoridades han respondido con la creación de una red de centros educativos que ofrecen educación profesional de nivel medio, para formar el personal técnico que requieren algunos sectores productivos en determinadas regiones del país.

Es fácil advertir que esta medida no resolverá a fondo el problema antes señalado. En realidad, los nuevos establecimientos que impartirán educación técnica de nivel medio superior—independientemente del limitado alcance que tendrán, al menos durante la primera etapa de su desarrollo— dirigen su acción al segmento intermedio de la pirámide ocupacional. Indirectamente, dicha acción podrá repercutir en el segmento superior de la misma pirámide, pues en alguna medida los nuevos colegios contribuirán a “descongestionar” los centros de educación universitaria (lo cual, virtualmente, permitirá mejorar la calidad de la enseñanza que en ellos se imparte). Pero, como es sabido, el problema ocupacional del país es mucho más agudo en los empleos correspondientes a la base de la aludida pirámide. A ella corresponden las ocupaciones desempeñadas por personas que apenas han sido alfabetizadas o, en el mejor de los casos, que han tenido acceso a la educación básica. Es obvio que si a estos individuos se les ofrece más educación sin crear, al mismo tiempo, los empleos necesarios para utilizar sus habilidades, el esfuerzo educativo realizado resultará infructuoso, tanto para ellos como para la sociedad en su conjunto. Como puede apreciarse, esto implica que la política actualmente implantada pretende ofrecer, a los sectores medios de la sociedad, la educación que “necesita” el sistema eco-

* Publicado en *El Universal* el día 18 de mayo de 1979.

nómico, en tanto que a los sectores populares se les ofrecen herramientas educativas que resultan redundantes desde el punto de vista del sistema productivo. Esta contradicción sólo podrá resolverse cuando se logre que la educación ofrecida —en todos los niveles— desempeñe en efecto, una doble función. Por una parte, debe ofrecer al mayor número posible de mexicanos las oportunidades educativas que sean compatibles con el máximo grado de igualdad que pueda lograrse. Por otra parte, debe apoyar y complementar procesos que tiendan a resolver los problemas y a mejorar las condiciones de vida de los sectores mayoritarios. Esto significa, síntesis, que la educación debe contribuir a la gestación de un cambio social orientado hacia los objetivos señalados.

Es oportuno recordar que estas dos funciones de la educación están prescritas en legislación actualmente vigente en el país. En efecto la Ley Federal de Educación incluye principios que así lo especifican. Por ejemplo, dicha ley ordena que la educación:

- Promueva las condiciones sociales que lleven a la distribución equitativa de los bienes materiales y culturales, dentro de un régimen de libertad (Art. 5, Fr. VIII).

- Vigorice los hábitos intelectuales que permiten el análisis objetivo de la realidad (*ibid*, Fr. X).

- Infunda el conocimiento de la democracia, como la forma de gobierno y convivencia que permite a todos participar en la toma de decisiones orientadas al mejoramiento de la sociedad (*ibid*. Fr. XIV).

- Promover las actitudes solidarias para el logro de una vida social justa (*ibid*, Fr. XV).

En otras palabras, la ley no se limita a ordenar que la educación contribuya a conservar una cultura supuestamente estática, ni prepare a los individuos para adaptarse a una sociedad supuestamente en cambio. Por el contrario, la educación es concebida como un factor de cambio orientado hacia los valores de justicia, democracia, libertad y solidaridad social.

La misma ley sugiere que, para lograr estas finalidades, los procesos educativos cumplan las siguientes condiciones (Art. 44):

- Que se basen en los principios de libertad y responsabilidad que aseguren la armonía de relaciones entre educandos y educadores.

- Desarrollen la capacidad y las aptitudes de los educandos para aprender por sí mismos.

- Promuevan el trabajo en grupo para asegurar la comunicación y el diálogo entre educandos, educadores, padres de familia, e instituciones públicas y privadas.

Asimismo, de acuerdo con dicha ley, los planes y programas de estudio deben formularse con miras a que los educandos (cfr. Art. 45):

—Desarrollen su capacidad de observación, análisis, Inter-relación y deducción.

—Reciban armónicamente los conocimientos teóricos y prácticos.

—Adquieran una visión de lo general y lo particular.

—Ejerciten la reflexión crítica.

—Acrecienten su aptitud de actualizar y mejorar los conocimientos, y

—Se capaciten para el trabajo socialmente útil.

Desde luego, aun cuando el país fuese capaz de cumplir cabalmente con los ordenamientos anteriormente citados, sería imposible que la educación pudiese actuar como un factor de desarrollo relativamente autógeno. Sin embargo, sabemos que ningún cambio social podría ser impulsado sin hacer frente a diversos condicionamientos estructurales. En este contexto, el papel socializador de la educación —en virtud del cual coadyuva a configurar las actitudes y los valores de la población— adquiere especial relevancia. Sólo mediante una educación adecuada a los lineamientos que hemos transcrito será posible capacitar a los diferentes sectores sociales para plantear, manejar y resolver inteligentemente sus problemas. Sólo mediante una educación acorde a estos principios será posible desarrollar la capacidad de diálogo entre los diferentes sectores sociales y la capacidad para que cada uno comprenda los puntos de vista de los demás. De este modo, sin claudicar en los propios derechos, cada grupo social estará preparado para ceder en aquello que resulte inconsistente con la satisfacción de las aspiraciones de los sectores mayoritarios del país. En resumen, creemos que si el país no se empeña vigorosamente en una tarea educativa que sea capaz de satisfacer los requisitos impuestos por la legislación vigente, no llegará a contar con los prerequisites esenciales de un cambio social orientado en la dirección que han señalado nuestras propias leyes.

REDEFINIR LA JUSTICIA *

Al conmemorarse el natalicio de José María Morelos, el titular de la Secretaría de Educación Pública hizo importantes reflexiones al reconocer que ha transcurrido un largo tiempo desde que los próceres de la patria proclamaron ideales que hasta ahora no se han alcanzado en el país. “No podemos ni debemos seguir esperando más para hacer justicia, y hemos de comenzar por la justicia educativa. Ya es hora de que logremos para todos el bienestar mínimo con que soñaron los hombres de la Revolución, los de la Reforma y los padres de la patria que dieron todo, incluso su vida, por forjar este país”, dijo el Secretario.

En otras declaraciones, dicho funcionario explicó la forma concreta en que el régimen ha definido la “justicia educativa”, así como las medidas específicas que ha dispuesto para alcanzar este objetivo. Se trata, esencialmente, de asegurar que todos los niños que se encuentren en edad escolar puedan ingresar a la escuela primaria, y de ofrecer, a aquellos que lo soliciten, el grado escolar subsecuente. Es de este modo como podían interpretarse los propósitos expresados por el licenciado Solana, los cuales consisten en eliminar el rezago educativo y en asegurar que todos los alumnos puedan terminar su educación primaria. La razón para esto consiste en que la expansión de oportunidades escolares que ha sido planeada de ninguna manera podrá eliminar la deserción escolar que ocurre entre el primero y sexto grados de la educación elemental. Este problema afecta en la actualidad al 56% de los niños que inician su primaria y, según los últimos datos disponibles, sólo está disminuyendo a un ritmo de 1.4 puntos porcentuales por año. A ese paso, habría que esperar hasta el año 2018 para que todos los alumnos puedan terminar este ciclo educativo. (La cohorte de estudiantes que debió terminar su educación elemental en 1976, sólo alcanzó un promedio de 3.8 años escolares).

Por las implicaciones que este problema tiene para el desarrollo general del país, los especialistas han identificado las diversas acepciones que puede tener el concepto de “justicia educativa”. A partir de la definición más simple, las diversas

16 * Publicado en *El Universal* el día 6 de octubre de 1978.

acepciones se van aproximando paulatinamente a aquello que pudiera corresponder a una descripción ideal de este concepto. En su acepción más sencilla, la justicia educativa se define como el ofrecimiento de las mismas oportunidades para ingresar a la educación, la cual tiene un carácter jurídicamente obligatorio. Sin embargo, como es irrelevante el tener la obligación de asistir a la escuela —así como el correspondiente derecho a recibir esta educación— cuando no se dispone de condiciones que objetivamente permiten cumplir con esta obligación —y ejercer el correlativo derecho—, una segunda definición de la justicia educativa exige asegurar que todos los individuos adquieran en efecto la escolaridad que las leyes señalan como obligatoria. Una tercera definición exige, además, que todos los individuos alcancen de hecho el rendimiento académico que propongan los planes y programas de estudios. Todavía hay una cuarta definición, que propone que todos los alumnos alcancen los mismos niveles de rendimiento académico, independientemente de las diferencias que pueda haber entre sus respectivas habilidades para el aprendizaje. Como es probable que este objetivo sólo pueda alcanzarse a largo plazo, una definición alternativa sugiere que todos los alumnos tengan acceso a “insumos educativos” (es decir, a profesores, aulas, materiales didácticos, etc.) de adecuada calidad, de tal manera que el sistema escolar no contribuya a acentuar, a través de sus propias políticas de distribución de recursos, las precitadas diferencias interindividuales. Una definición más, propone que el “valor agregado en el aprendizaje” (es decir, los conocimientos, habilidades y actitudes adquiridas a través de la educación) sea igual para todos los individuos. Sin embargo, en virtud de que este concepto tolera la perpetuación de las diferencias preexistentes al iniciarse el ciclo educativo de que se trate, hay una definición aún más exigente de la justicia, la cual propone que dicho valor agregado sea inversamente proporcional al nivel en que se encuentren los alumnos al iniciar el respectivo ciclo escolar.

De los datos que expusimos anteriormente se deduce que todavía nos falta un largo camino para poder alcanzar el “primer nivel” de la justicia educativa. Los propósitos enunciados por el titular de la SEP permiten suponer que, en esta ocasión, dicha Secretaría dispone de los mecanismos de microplaneación que le permitirán asignar las plazas magisteriales y construir las aulas, en la forma necesaria como para cumplir esta meta. Sin embargo, la opinión pública no puede pasar por alto una serie de indicadores que —además de los ya conocidos contrastes entre las oportunidades que el sistema escolar ofrece para ingresar o continuar la educación primaria— revelan la existencia de numerosas injusticias, algunas de las cuales pueden ser combatidas desde el mismo sector

educacional. Así, por ejemplo, los niveles de rendimiento escolar que obtienen las escuelas de diferentes tipos (es decir, las localizadas en el campo, en los barrios urbanos o en las llamadas zonas residenciales) son, además de insatisfactorios (en términos generales), proporcionales a la posición social que corresponde en promedio a los alumnos que asisten a cada institución escolar. Por tanto, el nivel más bajo corresponde a las escuelas del campo. Asimismo, la calidad de los recursos educativos también es directamente proporcional a la posición social de los alumnos, en lugar de ser, al menos, uniformes para todos, o, en el mejor de los casos, superior en las escuelas que cuentan con alumnos más pobres (ya que así se podría contribuir a mejorar el rendimiento de los estudiantes que más lo necesitan). Ya se han dado algunos pasos al elaborar y distribuir gratuitamente los libros de texto actualmente en uso en las escuelas primarias del país. Sin embargo, todavía es necesario avanzar en relación con el mejoramiento de la calidad del magisterio que ejerce su profesión en los ambientes sociales menos favorecidos, así como respecto a la necesidad de generalizar la educación preescolar, ya que ésta podría contribuir a reducir las diferencias en el aprendizaje que se generan en los diversos ambientes socioeconómicos de los cuales proceden los niños que ingresan a las escuelas primarias. Es, pues, indispensable definir la justicia educativa en una forma más integral, para no equipararla con la simple extensión de las oportunidades de acceder a la educación primaria.

ABANDONAR ENFOQUES OBSOLETOS *

Al inaugurar los cursos de la Universidad Pedagógica, el secretario de Educación se refirió a las razones que apoyaron la decisión de crear dicha casa de estudios. Esencialmente, el funcionario señaló la necesidad de mejorar la calidad de la enseñanza que se imparte en nuestro sistema educativo. A esta necesidad deberá responder la institución recientemente establecida, pues, según la opinión del titular de la SEP, “la calidad de la educación depende, antes que de ninguna otra cosa, de la calidad del magisterio que la diseña y la imparte, de la calidad y la responsabilidad de quienes administran el sistema educativo (y) de la calidad de los investigadores de la pedagogía...”

Los aspectos cualitativos del sistema escolar han sido considerados entre las principales preocupaciones de todos los secretarios de Educación de que tengamos memoria. Podemos afirmar que, durante los últimos 30 años, los titulares de la SEP han hecho el mismo diagnóstico sobre los problemas que afectan al sistema educativo. Con dicho diagnóstico coincide, ciertamente, la apreciación manifestada por el licenciado Solana a considerar que la calidad de la educación depende de la preparación del personal de que dispone el sistema escolar.

Esta interpretación de los problemas educativos ha dado lugar a diversas estrategias, con las cuales se ha tratado de mejorar la calidad del magisterio. Así, por ejemplo, durante el periodo correspondiente a la ejecución del “Plan de Once Años” (1959-70) se dictaron diversas resoluciones para aumentar la proporción de maestros de primaria que ejercían su profesión con el título correspondiente. Para ello, se ofrecieron oportunidades que permitían a los mentores completar su preparación académica a través de un instituto establecido para tal propósito. Posteriormente, entre los años 1971 y 1976, se adoptaron dos estrategias complementarias. Por una parte, se intentó mejorar la calidad de la enseñanza a través de la modernización de los libros de texto de los auxiliares didácticos. Por otra parte, la SEP estableció una licenciatura en pedagogía que los maestros podían cursar sin que ello les exigiera abandonar su actividad docente.

* Publicado en *El Universal* el día 20 de julio de 1979.

Los datos disponibles sobre los resultados de estas estrategias permiten inferir que resultaron poco satisfactorias. En términos generales, provocaron un aumento en la certificación profesional (lo cual bien pudo ser, en algunos casos, independiente una verdadera superación académica de los maestros). A su vez, esta creciente certificación parece haber facilitado el desplazamiento —hacia regiones gráficas más desarrolladas— de algunos maestros que, por su capacidad y actitudes de superación, hubieran podido desempeñar satisfactoriamente sus funciones en regiones económicamente débiles. En todo caso, los esfuerzos efectuados para mejorar la calidad del magisterio resultaron incapaces de contrarrestar las dinámicas ya existentes en el sistema escolar, las cuales provocan que los recursos de mejor calidad fluyan hacia los sectores sociales mas privilegiados, y viceversa.

Las apreciaciones hechas sobre los experimentos que han pretendido elevar la calidad de la enseñanza a través de un aumento en las facilidades para obtener título docente, o grados académicos más avanzados, deberían hacer reflexionar a las autoridades educativas para caer en la cuenta de que los resultados del sistema educativo son en cierta forma, independientes de los esfuerzos que se hacen para provocarlos. Esto quiere decir, entonces, que si no se modifica la estructura del sistema educativo, las medidas que se adoptan para alterar los resultados del mismo son poco efectivas.

Para lograr los objetivos que se buscan, la estructura del sistema educativo puede ser modificada de diversas maneras. Esquemáticamente, podemos señalar dos alternativas que, sin ser mutuamente excluyentes, comprenderían, a su vez, diversas modalidades concretas. Una de ellas consistiría en modificar las características de los alumnos —es decir, “la calidad de las materias primas” que son procesadas por el sistema—. (Esto puede requerir un conjunto de acciones extraescolares, o un cambio importante en la actual distribución del ingreso y en la estructura de clases). La otra alternativa consistiría en modificar la tecnología que se utiliza en el proceso de enseñanza-aprendizaje.

Según se ha informado públicamente, la Universidad Pedagógica preparará especialistas en diversas ramas de las ciencias de la educación, y maestros de diferentes niveles. Es muy probable que, a medida en que este personal se vaya incorporando al sistema escolar, las dinámicas ya existentes en dicho sistema lo canalicen hacia posiciones en donde dicho personal difícilmente podrá contribuir a resolver los problemas de aprendizaje de las clases mayoristas del país. Si realmente se desea contrarrestar estas dinámicas, será necesario que el perso-

nal preparado por la UPN tenga las posibilidades efectivas —y cuente con las capacidades necesarias— para diseñar, desarrollar e implantar las modificaciones en la tecnología de la enseñanza, que permitan superar los obstáculos señalados. No bastará, por tanto, con preparar un mayor número de profesores de alto nivel, si estos docentes no son capaces —ni tienen la posibilidad— de introducir innovaciones significativas en los procesos de enseñanza, con el fin de reemplazar al “maestro-artesano” por un conjunto de maestros especializados en el desempeño de diversas tareas.

Por otro lado, será también necesario poner en marcha diversas medidas extraescolares dirigidas a facilitar el progreso escolar de los alumnos pertenecientes a los estratos sociales inferiores. Esto nos recuerda la respuesta que dio el secretario de Educación a la persona que, en el IPADE, le preguntó sobre lo que esperaba, en materia educativa, del sector privado. En esa ocasión, el licenciado Solana recordó a los miembros del sector empresarial que la responsabilidad de resolver el problema educativo corresponde a todos los habitantes del país. Sería deseable que los empresarios no interpretaran esas palabras como una invitación para abrir más escuelas dirigidas a las clases poderosas, sino como un llamado para contribuir a solucionar los problemas de aprendizaje de los sectores sociales más débiles. Sería conveniente, entre otras cosas, que el sector privado patrocine diversas iniciativas que ofrezcan, por ejemplo, educación preescolar e instrucción complementaria a los alumnos de las escuelas oficiales. De este modo, se contribuiría a mejorar los rendimientos académicos del sistema, con lo cual se contrarrestarían los efectos de las dinámicas a que nos hemos referido. Ojalá, pues, que tanto la Universidad Pedagógica como la iniciativa privada colaboren en un esfuerzo que permita abandonar prácticas y enfoques que ya deberían ser obsoletos.

II APRECIACIONES GENERALES

DE LA POLÍTICA EDUCATIVA

BALANCE DE UNA DÉCADA *

Recientemente, el secretario de Educación formuló varias declaraciones que expresan algunos de los objetivos que la administración a su cargo se propone lograr durante los próximos años. Entre otros, el propósito de eliminar el “reza-go escolar”, formado por aquellos niños que no han tenido la oportunidad de iniciar su educación primaria. De esta manera, “se cerrará la llave del depósito de ignorancia” que hasta ahora ha sido alimentado constantemente como consecuencia de la falta de escuelas necesarias para alfabetizar a todos los mexicanos en edad escolar. Se procuraría evitar, en otras palabras, que en el futuro vuelva a presentarse la necesidad de desarrollar programas de educación para adultos que sólo pretendan ofrecer soluciones tardías a muchos problemas que hubieran podido solucionarse mediante una planeación educativa más adecuada.

Propósitos tan laudables como el expresado por el titular de la SEP, fueron formulados en varias ocasiones durante las últimas décadas por quienes han ocupado ese puesto. Muchos mexicanos recuerdan, sin duda, el propósito de eliminar el analfabetismo que animó la campaña iniciada en 1944, la cual se apoyaba en la esperanza de que la mitad de la población que sabía leer y escribir, enseñara esas habilidades a la otra mitad que no había podido adquirirlas. Asimismo, se recuerda la certeza con que, en 1959, se aseguraba que 11 años después el sistema escolar del país sería capaz de ofrecer un lugar en las escuelas primarias a todos los niños que así lo requirieran. Todavía con mayor razón se recuerda la euforia con que fue lanzada una nueva campaña de alfabetización en 1965, a pesar del fracaso en que había desembocado la iniciativa anterior. Algunos ciudadanos tendrán presente todavía la precipitación con que se izaban las “banderas blancas” en las entidades federativas que oficialmente ingresaban al grupo de las que se consideraba que habían quedado al margen del analfabetismo.

El optimismo con que se anunciaban estos propósitos y se festejaban los supuestos logros, obedecía, principalmente, a que quienes tenían a su cargo la planificación del sistema educativo soslayaban el grado en que la estratificación

* Publicado en *El Universal* el día 29 de septiembre de 1978.

social (es decir, nuestras ancestrales desigualdades socioeconómicas) incide sobre el funcionamiento del sistema educativo y predetermina los resultados del mismo. De la escasa literatura que sobre este tema se produjo en ambientes oficiales durante la década pasada, se desprende que los fracasos escolares ocurridos en los primeros grados de la educación primaria eran atribuidos a la “falta de madurez intelectual y emocional” con que ingresaban los alumnos al sistema escolar (por eso hubo quienes por entonces recomendaban retrasar, cuando así se juzgara conveniente, la edad de ingreso al primer grado).

Esta forma de interpretar los resultados del sistema educativo presumía, en consecuencia, que la mayor parte de los adultos no tendrían dificultades psicopedagógicas para adquirir las habilidades básicas de la lectura y escritura. Se suponía, en efecto, que si estos adultos habían desertado del sistema escolar, ello sería atribuible a diversos problemas asociados con la pobreza del medio en que se encontraban. (Alguna vez un secretario de Educación de esa época observaba que “la pirámide de la distribución del ingreso proyecta dramáticamente su sombra sobre nuestra pirámide escolar”).

Así, pues, se pensaba que el proceso de enseñanza-aprendizaje era, en cuanto tal, independiente de las desigualdades sociales.

Al cabo de algunos años, esta combinación de ignorancia y optimismo —pues en el fondo existía la esperanza de que la pobreza iba a ser auto corregida por medio de los procesos de desarrollo que estaban en marcha— llevó al sistema escolar a una situación desastrosa. El abandono de las escuelas rurales, el déficit crónico de alfabetización, la saturación de las escuelas postprimarias, el subempleo de los egresados del sistema y el importante número de adultos que nunca terminaron su primaria, no son sino algunos de los indicadores de este desastre. Si, al contrario de las políticas establecidas, se hubieran tomado medidas tendientes a mejorar el rendimiento escolar (especialmente en la educación rural), y al mismo tiempo se hubieran impulsado algunas medidas tendientes a retener a la mano de obra en sus respectivos lugares de origen, muy distinto hubiera sido el panorama prevaleciente en el país a fines de la década pasada.

Cuando a raíz de los acontecimientos del 68 el Estado tomó conciencia de la crisis educativa, fue incapaz de diseñar un conjunto de políticas que permitieran realmente resolver los problemas que la originaron. Con todo, durante el sexenio pasado —y a principios del presente— se hicieron diversos planteamientos y se diseñaron algunas políticas que reflejaban un conocimiento más maduro de la forma de operar del sistema educativo, en comparación con el que parecen haber tenido los funcionarios que tuvieron a su cargo la educación del país durante la década anterior.

Lo más importante, desde este punto de vista, es el “análisis de sistemas” que fundamentaba el Plan Nacional de Educación elaborado en 1977, y la filosofía educativa que inspiró la Ley Federal de Educación, promulgada en 1973. En el primer caso se reconoce explícitamente la existencia de varios condicionamientos estructurales (a través de los cuales el sistema de estratificación controla el funcionamiento del sistema escolar), lo cual conduce a la novedosa adopción, en ambientes oficiales, de términos como los de “educación compensatoria” y “remedial”. Asimismo, se pone énfasis en la necesidad de mejorar la calidad de la educación, para así poder igualar las oportunidades ofrecidas a los grupos que integran el citado sistema de estratificación. En el segundo caso, se proclama la necesidad de que la educación contribuya a cambiar las condiciones externas que le impiden funcionar en conformidad con lo establecido en la Carta Magna. Por tanto, los procesos educativos son concebidos como fuerzas encaminadas a modificar el medio, y no a preparar a los educandos para adaptarse a un orden aceptado de antemano.

Después de estos intentos —en su mayoría frustrados—, se ha iniciado una nueva época en la gestión del sistema educativo del país. Al parecer, se intenta mejorar la calidad de la educación mediante una disminución en el ritmo de crecimiento de las oportunidades que el sistema ofrece a las clases emergentes, para acceder a la educación de más alto nivel (se aceptaría como válido, de este modo, el orden previamente establecido). Por otro lado, se espera que el ofrecimiento de oportunidades de ingresar a la educación primaria sea suficiente, para de esta manera evitar que siga aumentando el número de adultos que nunca aprendieron a leer y escribir (se pasa por alto, en consecuencia, la necesidad de agregar, a estas oportunidades, una serie de medidas que compensen las dificultades que obstaculizarán el aprendizaje de los alumnos procedentes de los ambientes socioeconómicos más desfavorecidos).

Estas medidas, pues, serán implantadas en forma independiente de una política educativa más acorde con los conocimientos que han proporcionado las ciencias sociales respecto a los factores responsables de la ineficiencia del sistema escolar. Podría decirse, por tanto, que son compatibles con aquella filosofía liberal que inspiró el establecimiento de la educación gratuita como instrumento que aseguraría a toda la población la escolaridad mínima que, en cada país, ha sido considerada como obligatoria. Los datos históricos que todos conocemos han comprobado la falsedad de este postulado. Por tanto, no creemos que pueda justificarse el optimismo con que las medidas antes mencionadas fueron oficialmente anunciadas.

RELACIONES ENTRE EDUCACIÓN Y JUSTICIA *

Tendrá lugar en Toluca una nueva reunión de educadores y científicos sociales de varios países americanos, con el fin de analizar desde diferentes puntos de vista las relaciones que existen entre el desarrollo educativo y la justicia. La importancia del evento deriva, principalmente, de la insatisfacción que han experimentado nuestras sociedades al comprobar que el desarrollo de sus sistemas educativos no han contribuido, e forma significativa, a la instauración de estructuras sociales menos injustas.

En efecto, se ha demostrado que los grupos ubicados en los niveles intermedios y superior de la escala social han sido los más beneficiados por la expansión de los sistemas educativos. Esto también es válido para los individuos que viven en comunidades urbanas y, en especial, en aquellas que corresponden a regiones de un mayor grado de desarrollo relativo. Asimismo, se ha observado que los niveles de rendimiento académico que obtienen los estudiantes tienden a ser directamente proporcionales a la posición que aquellos ocupan en la estratificación social, o de la escala de desarrollo regional. Además de esto, hay diversas indicaciones de que la calidad de los maestros, las aulas, los sistemas pedagógicos y los recursos didácticos también está positivamente correlacionada con los niveles socioeconómicos de los alumnos. Se han encontrado, por ejemplo, en escuelas primarias rurales, ciertas asociaciones entre los niveles socioeconómicos de los estudiantes y la experiencia de los maestros. En escuelas primarias privadas se ha detectado que, cuando los alumnos proceden de estratos sociales inferiores, asisten a la escuela más pequeñas, que cuentan con menores dotaciones de capital fijo por estudiante y con maestros menos preparados —los cuales adoptan, con mayor frecuencia, comportamientos autoritarios.

Por otra parte, se ha investigado que la deserción escolar —y, por ende, la injusticia distribución de oportunidades educativas— ocurre después de que se han presentado diversas situaciones de atraso pedagógico, en relación con las normas vigentes en los diferentes grupos escolares. Tales situaciones son más frecuentes entre los estudiantes que pertenecen a niveles socioeconómicos infe-

* Publicado en *El Universal* el día 20 de julio de 1979.

riores. Ahora bien, cuando se ha intentado dilucidar si dentro del sistema educativo los maestros contrarrestan, amplifican o son indiferentes ante dichos atrasos pedagógicos, se ha observado que, por una parte, éstos evidencian actitudes y comportamientos que reflejan cierta indiferencia ante tal situación, y, por otra, que ciertas orientaciones en su conducta apuntan en la dirección de reforzar el aprendizaje de aquellos alumnos mejor ubicados en la escala social.

Lo anterior permite esclarecer que el sistema escolar no actúa como amortiguador de los desniveles culturales que ya existen cuando los alumnos se inscriben en las escuelas. Por otra parte, aunque no hay indicaciones muy claras de que los maestros rurales manejen los problemas de aprendizaje en una forma menos eficiente de como lo hacen los maestros urbanos, es evidente que la falta de interés en los atrasos pedagógicos provoca efectos más lamentables en el campo. Baste recordar que en ese medio el maestro es prácticamente el único recurso a que tienen acceso los alumnos para superar su nivel académico y contrarrestar los problemas a que estuvieron expuestos durante su vida preescolar.

De lo anterior se deduce que, a pesar de que las nuevas generaciones han recibido más educación que las anteriores —y de que el Estado dedica cada vez mayores cantidades de recursos a la educación pública—, la escolaridad no sólo se ha concentrado en algunas zonas, sino que, al interior de las mismas, ha beneficiado preferentemente a los grupos que se encuentran ubicados en las mejores posiciones de la estratificación social.

Obviamente, al no haberse mejorado la distribución de oportunidades educativas, tampoco se logró superar la distribución de habilidades entre los componentes de la fuerza laboral de los países. Ello significa que ni siquiera se ha podido extender la educación primaria en forma universal. Por tanto, la fuerza de trabajo de nuestros países está compuesta, principalmente, por personas que pueden ser clasificadas como “analfabetas funcionales”, pues no cuentan con las habilidades necesarias como para desempeñar las funciones que exige la compleja sociedad moderna, ni tampoco han sido preparadas para participar en procesos de desenvolvimiento que intenten aprovechar los recursos humanos disponibles en cada país.

En menor medida, la fuerza de trabajo está compuesta por individuos pertenecientes a los estratos medios, los cuales han tenido acceso a ciertos grados de educación posprimaria de dudosa calidad.

La escasa mejoría lograda en las características cualitativas de la fuerza de trabajo, impidió mejorar significativamente los ingresos de los trabajadores pertenecientes a los estratos populares. Todo esto, sumado a una estrategia de

crecimiento que solo favoreció a quienes obtuvieron las mayores dosis de escolaridad, provocó diversos estrangulamientos cuyo resultado final puede resumirse de este modo:

- a) Lo sectores populares se enfrentaron, con su escasa educación a una insuficiente absorción de mano de obra en el mercado de trabajo; es decir, a pesar de la expansión escolar —que tardíamente llegó a los estratos sociales inferiores— se provocó el desempleo de la fuerza de trabajo que logró adquirir algunos grados de educación primaria.
- b) Las clases medias, por su parte, adquirieron más educación que en el pasado pero está sólo les permitió ingresar a ocupaciones que técnicamente requieren una menor escolaridad de la que obtuvieron. En efecto, el relativo exceso de personas que ingresaron a la educación media y superior —y salieron a buscar trabajo—, comparado con el número de aquellas que fueron utilizadas adecuadamente por el sistema económico, provocó un desequilibrio que finalmente impulsó la llamada “espiral inflacionaria de las cualificaciones”, ya que los empleadores pudieron escoger a personas con mayor escolaridad para desempeñar puestos que podrían ser cubiertos con una educación inferior.
- c) Quienes pertenecen a las clases superiores concentraron cada vez más los ingresos y además, obtuvieron las oportunidades educativas mas altamente valoradas en el mercado de trabajo organizado. Por tanto, estas personas disfrutan ahora de niveles de vida superiores a los que tuvieron sus padres. Así, pues, podemos afirmar que, a pesar de los aumentos en las oportunidades educativas, se contribuyó a gestar una sociedad cuyos ingresos están más concentrados que en el pasado, cuya clase media está subempleada (pues desempeña trabajos menos complejos de los que podría ejecutar con la educación adquirida) y cuya clase inferior está prácticamente desempleada, pues apenas puede participar en actividades de escasa productividad.

Lo anterior exige investigar las razones a que pueden atribuirse las injusticias descritas, toda vez que lo que aquí hemos señalado es abiertamente contrario a los objetivos manifiestos de nuestros sistemas de educación. Es, pues, indispensable diseñar y experimentar modelos educativos que sean capaces de contrarrestar las tendencias aquí expuestas.

¿ESTAMOS COMBATIENDO LA DESIGUALDAD? *

El seminario efectuado en Toluca estuvo orientado a examinar los estudios que se han realizado y las políticas instrumentadas en el país, en torno al problema de la desigualdad educativa. En dicho evento quedó claro que las investigaciones efectuadas en esta materia son bastante escasas y —salvo contadas excepciones— no han sido apoyadas financieramente por el Estado ni se han realizado a iniciativa del mismo. Sin embargo, han podido llegar a conclusiones generalizables, pues dichas investigaciones han observado normas metodológicas adecuadas. Entre los trabajos realizados, es posible distinguir algunos cuyo objetivo ha consistido en conceptualizar las desigualdades en la distribución de la escolaridad, y de las oportunidades de recibirla. Un segundo grupo de trabajos está formado por los que se propusieron medir y localizar dichas desigualdades. Un tercer grupo lo forman los estudios dedicados a examinar las tendencias que a través del tiempo ha seguido la distribución de oportunidades educacionales —a partir, por ejemplo, del examen de comportamiento intertemporal de la relación existente entre la posición de los diferentes grupos sociales y la cantidad (y calidad) de la educación que cada grupo ha adquirido—. Un cuarto grupo de investigaciones está integrado por aquéllas que se han ocupado de estudiar las diferencias en los niveles de rendimiento escolar que obtienen alumnos procedentes de diversos ambientes socioeconómicos y geográficos. A un quinto grupo, corresponden aquellos estudios que han examinado el monto de los recursos financieros y la calidad de los recursos reales (v. gr. magisterio, materiales didácticos, etc.) a que tienen acceso los alumnos colocados en diversas posiciones sociales, o que viven en diferentes regiones del país. El siguiente grupo de estudios está formado por aquellos que han avanzado en la explicación de la desigualdad educativa, tratando de identificar las causas o fenómenos que la determinan. Otros trabajos han explorado las repercusiones que esta desigualdad tiene en la distribución de otro tipo de oportunidades, tales como la de obtener diversos empleos, o la de tener acceso a determinadas posiciones en la escala social. Un último grupo de investigaciones (mencionadas en este orden

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

no porque las consideremos como de menor importancia, sino porque son las de más reciente desarrollo) esta integrado por estudios que tratan de identificar políticas con las cuales sea posible contrarrestar —a corto plazo y en forma limitada— las desigualdades educativas, o bien desarrollar, experimentalmente, determinadas innovaciones educativas que ofrezcan la posibilidad de contrarrestar el incremento o impedir la aparición de las inequidades ya aludidas.

Como se puede apreciar, el horizonte conceptual que ha servido de marco a los estudios efectuados en el área, es bastante amplio. Ello contrasta, sin embargo con la relativa simplicidad del que ha estado detrás de las decisiones adoptadas por el Estado, con el fin de reducir las desigualdades en educación. Este horizonte, en efecto, se ha referido casi exclusivamente a la necesidad de asegurar la igualdad de oportunidades para ingresar al sistema escolar. Así, la decisión más importante que con este objeto se tomó en el pasado reciente, consistió en instrumentar el llamado Plan de Once Años para la Expansión y Mejoramiento de la Educación Primaria. Es cierto que este instrumento de planeación también fue acompañado por otras medidas tendientes a mejorar la calidad de la enseñanza y la eficiencia terminal de la educación primaria. Sin embargo sus efectos reales se redujeron prácticamente a una ampliación de la capacidad del sistema escolar para admitir nuevos alumnos en las zonas urbanas del país. En efecto si las metas cuantitativas del plan fueron superadas, ello se debió a que se subestimaron los movimientos migratorios de las zonas rurales hacia las ciudades, y las medidas adoptadas para mejorar la calidad de la enseñanza produjeron resultados raquíticos.

El siguiente paso de importancia que dio el Estado para tratar de contrarrestar la desigualdad en la distribución de oportunidades educativas, consistió en establecer los llamados “sistemas de enseñanza abierta”. Dichos sistemas, sin embargo benefician, en términos generales, a sectores de la población que se encuentran fuera de la actividad económica y pertenecen a las “clases medias” —pues no están siendo aprovechados, preferentemente, por los campesinos o los obreros—. Por tanto, la introducción de esta innovación educativa no ha contribuido en forma significativa a mejorar la distribución de oportunidades educacionales entre los sectores más desfavorecidos de la sociedad.

Durante el presente sexenio, se han tomado otras medidas tendientes a contrarrestar estas desigualdades. Las más importantes consisten en la instrumentación del Programa de Educación para Todos, y en la aplicación del acuerdo que ordena la desconcentración administrativa de la Secretaría de Educación Públi-

ca. Aunque también se están haciendo esfuerzos para retener en el sistema a la población que solicita la inscripción en los grados escolares subsecuentes, no dejan de utilizarse las metodologías y prácticas docentes homogéneas, a pesar de que los alumnos no sólo son distintos desde los puntos de vista regional y étnico, sino que, aun dentro de una misma aula, revelan importantes diferencias en sus respectivas capacidades y posibilidades de aprender. De este modo, es imposible que el sistema escolar mejore los índices de aprovechamiento y retención. Por tanto, las políticas citadas sólo permiten incorporar al sistema escolar a quienes lo soliciten, donde lo soliciten, cuando lo soliciten y estén dispuestos a hacerlo.

De lo anterior se deduce que los aspectos de la desigualdad educativa considerados por los investigadores de esta materia, no han interesado a quienes diseñan las políticas encaminadas a resolver los problemas correspondientes. Esto es aplicable tanto a las diferentes formas de conceptualizar las desigualdades, como a las medidas que se están tomando para tratar de reducir la magnitud de las mismas.

Algunas personas piensan que la falta de correspondencia entre los marcos conceptuales de los investigadores, por una parte, y los de los agentes que toman decisiones, por la otra, es atribuible a una falta de comunicación entre ambos grupos de individuos. Dichas personas sustentan su hipótesis aduciendo que los funcionarios públicos no siempre conocen los resultados de las investigaciones que hemos descrito. Sin embargo, esto sólo es válido si se refiere a los funcionarios de menor jerarquía. Lo que en realidad ha ocurrido consiste en que los estudios realizados sólo hubieran podido ser utilizados por quienes toman decisiones, siempre que éstos hubieran sido capaces de inducir cambios sociales de gran envergadura. Esto, a su vez, hubiera rebasado los intereses objetivos y los límites que condicionan las acciones de los responsables de la política educativa.

Decimos que la inducción de dichos cambios sociales no ha sido compatible con los intereses de quienes dirigen el desarrollo educativo del país, ya que así lo revelan las conclusiones de los estudios que han analizado en profundidad las relaciones entre el desarrollo educativo y la dinámica social del país. Se ha observado, en efecto, que las políticas de expansión escolar aquí descritas favorecen —en la población marginada— el desarrollo de lo que se ha llamado “Factor Esperanza”. Este consiste en la confianza que tienen los jóvenes marginados, actualmente privados de condiciones de vida satisfactorias, de que podrán tener acceso, a través de su ingreso al sistema escolar, a mejores oportunidades. Si esta confianza puede inculcarse mediante las políticas de expansión escolar que

no procuran, de hecho, igualar las oportunidades educativas, no existe ningún incentivo para modificar dichas políticas. Por tanto, la necesidad de utilizar mecanismos que contribuyan efectivamente a reducir las desigualdades en educación, sólo aparecerá cuando las poblaciones marginadas estén en condiciones de plantear sus demandas en una forma más articulada y objetiva.

RELACIONES ENTRE LA FEDERACIÓN Y LOS ESTADOS *

Recientes declaraciones del secretario de Educación Pública han actualizado la discusión de los problemas involucrados en la centralización del gasto educativo y en la excesiva concentración de los servicios correspondientes. La actual administración federal ha anunciado medidas que, según se ha informado, tienden a contrarrestar de alguna manera los efectos de estos problemas. Entre dichas medidas se encuentra, por un lado, la creación de delegaciones de la Secretaría de Educación Pública en cada uno de los estados, y, por el otro, los mecanismos que permitirán implantar regionalmente el “Programa de Educación para Todos”. Con estas normas se pretende “fortalecer el federalismo, a través de una mayor participación de los estados, sin que esto signifique que la Federación eluda responsabilidades (en materia educativa)”. Conviene, pues, examinar la magnitud de los problemas cuyos efectos se pretende amortiguar con estas medidas, a fin de obtener una evaluación tentativa de lo que se puede esperar de las mismas.

Durante los últimos años ha venido aumentando el grado en que el sistema escolar depende financiera y administrativamente del Ejecutivo Federal. En 1958, las contribuciones federales al sistema escolar ya eran mayoritarias —pues representaban el 63% del total—. Entre los años 1958 y 1976, éstas aumentaron a tasas más rápidas que las correspondientes a las aportaciones de los gobiernos estatales y del sector privado. Por tanto, en 1976 dichas aportaciones llegaron a representar el 77% del gasto educativo nacional.

Para determinar cuál ha sido el papel desempeñado por el gobierno federal con respecto a la distribución regional de los recursos educativos, es necesario comparar las asignaciones que dicho gobierno otorga a los estados, con los niveles de desarrollo de los mismos. Como se ha comprobado, existe una correlación positiva entre los índices de desarrollo de las entidades y el gasto que cada una de ellas puede dedicar a su propio sistema educativo. Aunque este fenómeno puede ser explicado por las diferencias existentes entre la capacidad fiscal que tienen los estados, produce el efecto de acentuar las distancias socioeconómicas que separan a unas entidades de otras. Ante esta situación, se

* Publicado en *El Universal* el día 7 de julio de 1978.

podría esperar que la Federación desempeñara un papel compensatorio. Si así lo hiciera, los gastos en educación del gobierno federal guardarían una relación inversa con respecto al nivel de desarrollo de cada entidad federativa. Sin embargo, aunque es cierto que entre los estados que —en proporción a su población en edad escolar— reciben una menor ayuda federal para la educación, se encuentran tres de las entidades que disfrutan de mayores niveles de desarrollo (Nuevo León, Jalisco y estado de México) también es cierto que la entidad más favorecida por el gasto federal en educación es la que ocupa el primer lugar con respecto a su riqueza proporcional (D.F.) y que entre los estados que por habitante reciben aportaciones federales inferiores al promedio nacional, se encuentran siete de aquellos a los cuales corresponden los últimos diez lugares desde el punto de vista de su desarrollo económico (Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Querétaro, Puebla, Nayarit y Zacatecas). Particularmente aguda es la situación de la educación superior, ya que mientras en el Distrito Federal una cuarta parte de los recursos educativos se dedica a este nivel de enseñanza, hay tres entidades que no reciben recursos federales para la educación superior, y otras tres en las cuales las aportaciones del gobierno federal no rebasan el 1% de los recursos que reciben de dicho Gobierno. En resumen, no todos los estados que necesitan un mayor grado de apoyo federal reciben una atención preferente, en tanto que algunas entidades que podrían satisfacer sus requerimientos educativos mediante sus propios recursos reciben importantes subsidios del gobierno central.

Otro aspecto de la distribución regional de los recursos es el que se refiere a la eficiencia con la que éstos se invierten y aprovechan. Según se ha observado las probabilidades de completar la educación primaria, antes de rebasar la edad escolar están fuertemente asociadas con los niveles de desarrollo de las entidades federativas a que pertenecen los alumnos. Ciertamente esto es en buena parte atribuible a determinados factores que condicionan la demanda educacional y se encuentran fuera del control de las autoridades educativas. Sin embargo hemos podido comprobar que alrededor de una quinta parte de la deserción es independiente de dichos factores, y pues ser atribuible a la deficiente planeación conforme a la cual se distribuyen regionalmente las construcciones escolares y se asignan las plazas magisteriales respectivas. Esta deficiencia provoca que numerosas escuelas rurales sean incompletas, a pesar de que muchas de ellas cuentan con la demanda necesaria para poder impartir los seis grados de primaria, en lugar de los tres o cuatro que frecuentemente ofrecen.

Ahora bien, la situación de dependencia en que se encuentra el sistema escolar con respecto al gobierno federal puede ser interpretada si se observa que ella es consecuente con diversas tendencias que han provocado una creciente concentración de poder en el Ejecutivo Federal. Así lo reflejan, por una parte, la proporción de los ingresos fiscales de la nación que controla el Ejecutivo Federal (alrededor del 76%), y, por otro, el rol secundario que han desempeñado las otras dos ramas de la Federación (según lo han ilustrado diversos estudios de nuestra realidad política). Por otra parte, el hecho de que no exista una clara correlación entre las erogaciones federales y los niveles de desarrollo de los respectivos estados, significa que, si bien es cierto que la Federación no está contribuyendo en todos los casos a acentuar los desequilibrios educacionales que se observan entre las entidades federativas del país, tampoco está contribuyendo a reducir tales desequilibrios. El carácter errático del comportamiento de este gasto sugiere que la asignación de recursos federales para la educación depende, en menor grado, de lo que se ha observado en los casos de otras inversiones, de la capacidad de negociación de las élites económicas locales —las cuales pueden, por lo demás, proveerse a sí mismas, por la vía de la educación privada, de la escolaridad que requieren—. En cambio, dicha asignación parece estar determinada, en mayor medida, por la capacidad de negociación que tienen —frente al gobierno federal— los representantes de los poderes formales de los diversos estados de la República.

Ante esta situación, es muy difícil que la anunciada desconcentración administrativa de la SEP pueda contribuir, por sí misma, a mejorar la capacidad de negociación de las entidades que tradicionalmente han carecido de recursos. Lejos de constituir un problema de naturaleza técnica, esta capacidad depende de factores que se encuentran fuertemente arraigados en nuestra estructura política.

III EDUCACIÓN Y DESARROLLO

EL BINOMIO EDUCACION-DESARROLLO *

Como es sabido, durante los últimos veinte años la expansión del sistema educativo ha sido más rápida que el crecimiento de la población demandante. Sin embargo, las oportunidades educativas, así generadas, no se han distribuido equitativa ni aleatoriamente. Para explicar esta paradoja, se han desarrollado diversas teorías en los distintos campos de las ciencias sociales. Así, por ejemplo, los economistas han demostrado que, aun cuando los estudiantes no paguen colegiaturas, tienen que renunciar a un salario por el solo hecho de dejar de trabajar. Lógicamente, las familias de bajos ingresos no pueden soportar estos costos indirectos de la educación.

Por su parte, los antropólogos han señalado que nuestras políticas de expansión escolar han ignorado las diferencias existentes entre los lenguajes y conceptos que funcionan en las distintas subculturas del país, y aquellos otros que se utilizan en los sistemas educativos. Los sociólogos, a su vez, han observado que no siempre los alumnos pertenecen a familias suficientemente estables o capaces de despertar en los hijos las aspiraciones educativas que suelen manifestarse entre las clases media y superior.

Lo anterior explica, en primera instancia, por qué quienes pertenecen a las familias más pobres apenas pueden recibir una educación incipiente, a pesar de que el Estado ofrezca educación en forma masiva y gratuita. Ello significa que el modelo de educación utilizado no fue diseñado después de haber tomado en consideración los intereses, posibilidades y condiciones peculiares de las clases mayoritarias del país. Por el contrario, los mejores recursos de que dispone el sistema escolar son canalizados hacia donde serían menos necesarios desde el punto de vista de la igualdad social, pues se ofrecen a los alumnos que viven en ambientes sociales y culturales más favorables para el aprendizaje, que pertenecen a familias cuyos ingresos les permiten enriquecer y estimular el aprendizaje de sus hijos, y donde, en fin, los individuos disponen de las características neurofisiológicas necesarias para un desarrollo intelectual satisfactorio.

* Publicado en *El Universal* el día 13 de julio de 1979.

Por otra parte la expansión escolar no ha impulsado, como se esperaba, la movilidad social intergeneracional. Esto, a su vez, es atribuible al modelo de desarrollo económico a que ha recurrido el país para incorporar a los egresados; del sistema educativo, en el sistema económico. El modelo que ha sido instaurado en el país supone, erróneamente, que los bienes que podemos producir son ilimitados, así como que las diversas clases sociales que integran la nación se encuentran armónicamente articuladas entre sí.

Como se sabe, nuestro modelo de desarrollo ha correspondido a una etapa de capitalismo tardío y dependiente, y se ha apoyado en la esperanza de que nuestro “ejército de reserva de mano de obra” permita impulsar el crecimiento sobre la base de remuneraciones relativamente bajas para el factor trabajo.

Sin embargo, al llevar a la práctica tal estrategia de desarrollo se dejó a un lado el objetivo de utilizar los recursos humanos disponibles. En lugar de considerar este objetivo, el sistema económico se ha dirigido hacia la satisfacción de necesidades cada vez más superfluas —pues éstas son las que convienen a los productores nacionales y transnacionales que dirigen la economía del país.— Obviamente esto ha exigido la generación de nuevas necesidades en nuestro mercado interno especialmente entre los trabajadores y empleados de las mismas empresas que pertenecen a los sectores que han asumido una posición de liderazgo en el proceso de crecimiento económico. Esta diferenciación de las necesidades exigió a su vez utilizar intensivamente el capital físico y financiero, y desaprovechar la mano de obra disponible en el país. Ello sólo se hubiera evitado si la economía hubiera sido canalizada hacia la producción de bienes homogéneos de consumo masivo, que pueden ser obtenidos mediante el uso de los recursos humanos de que dispone la nación.

De lo anterior se desprende que, detrás del modelo de crecimiento descrito operan causas más profundas. Ellas pueden ser representadas por la estructura de estratificación social, pues es la que regula las decisiones que en su conjunto adopta la nación. Los contrastes entre las expectativas que despertaron tanto el desarrollo económico como la expansión escolar, y los logros efectivamente alcanzados, pueden ser atribuibles a diversas decisiones adoptadas por un sistema social cuyo poder está distribuido en forma asimétrica. Esto es lo que de alguna manera permite reproducir la misma estructura social, pues ésta es la que genera las demandas reales por educación, así como la configuración del mercado de ir bajo a que hicimos referencia. Estas demandas por educación están escasamente relacionadas con las verdaderas necesidades del país, y estrecha-

mente vinculadas con las exigencias de los pequeños grupos que dominan el aparato productivo.

No podemos esperar que ocurra una modificación fundamental en la estrategia de desarrollo, si no se llevan a cabo diversas acciones que, por una parte, contrarresten los efectos que sobre la misma estrategia producen quienes detentan el poder económico en la sociedad, y, por otra, inicien procesos tendientes a modificar las propias estructuras que provocan los procesos descritos.

CAPACITACIÓN Y DESARROLLO *

Una de las preocupaciones centrales del actual régimen ha sido la de mejorar la productividad potencial de la población, a través de una elevación de los niveles de capacitación de los recursos humanos. Aquella consigna tan frecuentemente usada durante la campaña presidencial (“Capacitar para Compartir”) ha inspirado, sin duda, las reformas recientemente introducidas —con esta finalidad— en nuestra legislación laboral. Así, pues, dicha consigna empezará a cobrar vida en la medida en que tales reformas surtan los efectos esperados. Esto dependerá, en un primer plano, de que los empleadores se hagan realmente cargo de las responsabilidades y funciones que la ley ahora les asigna. Esto dependerá, en un primer plano de que los empleadores se hagan realmente cargo de las responsabilidades y funciones que la ley ahora les asigna. Sin embargo, las características de nuestro sistema económico y social exigen que las políticas de capacitación abarquen también otros niveles de mayor profundidad. Esto es necesario por dos razones. La primera consiste en que la mayor parte de la mano de obra del país está ocupada —o buscando ocupación— en sectores productivos que difícilmente cuentan con el grado de desarrollo organizacional, o de formalización de las relaciones laborales, que sería indispensable para el cabal cumplimiento de los nuevos ordenamientos legales. La segunda razón —que indudablemente es de mayor importancia— consiste en que nuestra economía no está ofreciendo las oportunidades indispensables para que la capacitación que puedan adquirir los trabajadores a través de los diversos mecanismos que se pongan a su alcance, les sea útil, en efecto, para mejorar sus condiciones de vida.

* Publicado en *El Universal* el día 21 de julio de 1978.

Esta situación genera un círculo vicioso. Si, por una parte, la productividad es baja por la escasa capacitación de la mano de obra, por otra parte la población no puede tener un verdadero interés en mejorar sus niveles de capacitación, mientras no le sea evidente que por ese medio podría tener acceso a condiciones que le ofrezcan mejores perspectivas económicas y sociales. Para romper este círculo hace falta, como se ha señalado con frecuencia, orientar el desarrollo del país hacia un nuevo estilo de crecimiento. Quienes se han dedicado al análisis de estos problemas están proponiendo diversas alternativas. Creemos que es conveniente conocerlas, así sea de manera sumaria, pues en determinado momento el país tendrá que optar entre las mismas.

El objetivo que persigue cualquiera de estas alternativas consiste en incorporar a la producción la mano de obra que no está en condiciones de participar en una medida justa, de los beneficios del desarrollo. En todos los casos se parte de un diagnóstico que, para simplificar el análisis, describe la economía como un sistema compuesto por dos grandes sectores. Uno de ellos es de alta productividad intensiva capitalización y compleja organización productiva. Se le conoce como “sector moderno” o “formal”. Al otro sector corresponden exactamente las características contrarias y se le conoce como sector “tradicional” o “informal”. Dos de las alternativas que aquí mencionaremos recomiendan orientar las políticas de empleo hacia el sector moderno; una de ellas pretende transformar paulatinamente el sector tradicional, a partir de una profunda reorientación de la producción generada por el sector moderno. La otra alternativa sólo procura favorecer el desarrollo del sector tradicional, reforzando la “simbiosis” (o conexión funcional) que los autores que la propugnan reconocen que existe entre ambos sectores.

Las otras dos estrategias que mencionaremos aconsejan orientar en una forma directa las políticas de empleo hacia el sector tradicional. De esta manera pretenden favorecer el desarrollo de dicho sector. Sin embargo, la primera de estas alternativas solo recomienda “proteger” a las empresas del sector tradicional para que de esta manera puedan contrarrestar la competencia que les harían las empresas más grandes, una vez que se hubiese desarrollado un mercado de dimensiones atractivas para este tipo de empresas. (Es bien conocida la frecuente mortandad de empresas pequeñas, ocasionada por la competencia establecida entre ellas y los grandes monopolios). La segunda estrategia de este grupo por su parte, pretende articular verticalmente todo un sector económico que funcionaría en forma paralela a los sectores privado y público que ya existen. Se trata, así, de fortalecer

el desarrollo de un “sector social”, pues la propiedad de los recursos del mismo estaría distribuida entre los grupos mayoritarios del país.

La principal diferencia entre estas dos últimas estrategias consiste en que la primera puede incurrir en una utilización ineficiente de recursos, al favorecer el uso intensivo de la mano de obra cuando esto no sea lo más aconsejable. En cambio, la segunda opción optimizaría los recursos y conservaría los excedentes generados por el sector tradicional, mediante el aprovechamiento del mercado representado por todas las empresas que quedarían articuladas en ese sector independiente.

Es obvio que todas estas estrategias deben afrontar diversos riesgos, y que la capacidad que cada una de ellas tiene para contribuir a resolver los problemas derivados de la marginación y el desempleo, es muy diversa. Así, por ejemplo, no parece posible, en las presentes circunstancias, adoptar la estrategia que aconseja reorientar profundamente el funcionamiento de la economía, para transformar así las características de lo que hasta ahora se ha llamado sector informal. Una opción de ese tipo implicaría, por supuesto, combatir en forma radical los problemas mencionados. Sin embargo, si por ahora esto se juzgase no viable, sería deseable que por lo menos el país tratara de desarrollar un sector económico paralelo, en el cual los grupos mayoritarios pudiesen encontrar mejores oportunidades para superar sus condiciones de vida.

PETRÓLEO, DESARROLLO Y EDUCACIÓN *

Una revista norteamericana ha resumido con estas palabras la importancia de la visita del Presidente Carter a México: “Por primera vez en la historia.. México tiene algo que los Estados Unidos necesitan con urgencia: enormes depósitos de petróleo y gas”. Aunque esto supondría que los norteamericanos nunca necesitaron el territorio que arrebataron a México, ni los valores culturales, materias primas y mercados que tradicionalmente han encontrado en nuestro país, la opinión transcrita refleja, de todos modos, que las naciones industrializadas consideran nuestros yacimientos de hidrocarburos como mercancías que urge adquirir, antes de que otros compradores logran acapararlas. Para los mexicanos, en cambio, estos yacimientos representan la esperanza de obtener recursos que nos permitan acercarnos, en efecto, al modelo de nación hacia el cual hemos querido orientar nuestra historia.

Desde esta perspectiva, nos preguntamos cuál será la estrategia elegida para revertir al pueblo los excedentes que generará la explotación del petróleo. En forma concomitante, queremos saber si quienes planifican el desarrollo de nuestra educación han contemplado las políticas que, en su campo, serán necesarias para poder instrumentar las estrategias de desenvolvimiento económico y social que se consideren deseables. Según se ha demostrado ampliamente, el papel desempeñado por la educación en el desarrollo depende del estilo de desenvolvimiento que se adopte. El modelo educativo que hemos aplicado hasta ahora, no ha sido capaz de integrar a la sociedad en una cultura básica; está lejos de asegurar la educación mínima compatible con el grado de diferenciación que actualmente tiene nuestra sociedad, y ha polarizado a ésta con la creación de un sector que recibe instrucción en exceso de la que requiere nuestro sistema económico. Estos efectos pueden haber sido contrarios a los propósitos de quienes diseñaron e implantaron las políticas educativas. Por tanto, es necesario señalar que, si de ahora en adelante el desarrollo educativo no se inscribe en un estilo de crecimiento distinto del vigente, dicho desarrollo producirá los mismos efectos que hemos resumido.

* Publicado en *El Universal* el día 23 de febrero de 1979.

Al examinar los caminos que podrían seguirse para utilizar nuestra riqueza petrolera en beneficio de los sectores mayoristas del país, se observa la existencia de correlaciones negativas entre los grados de viabilidad que pueden tener las distintas estrategias, y la profundidad con la cual éstas podrían contribuir a resolver nuestros problemas de pobreza, marginalidad y dependencia. En otras palabras, la elección de estrategias que, al parecer, serían más eficaces, exige resolver un mayor número de problemas, para que aquéllas tengan posibilidades de llevarse a cabo (y viceversa). Para ilustrar la forma en que esto ocurriría podemos imaginar una taxonomía de estrategia de desarrollo que distinga las tres alternativas siguientes: 1) la intensificación de las políticas aplicadas durante las últimas décadas; 2) una estrategia que intente acelerar la integración de los sectores marginados a los sectores hegemónicos de nuestro sistema productivo; y 3) una estrategia que intente desarrollar los niveles de vida de los sectores marginados, a partir de dinámicas generadas por ellos mismos.

Los efectos que se derivarían de la primera estrategia son fácilmente previsible. Por un lado, aumentaría la inflación —ya que habría importantes “brechas” entre los momentos en que se harían las inversiones y los periodos en que éstas logran aumentar la producción de bienes y servicios—. Por otro lado, aumentaría nuestra dependencia externa —pues requeriríamos tecnología que sólo nos pueden ofrecer los países hegemónicos—, y no lograríamos reducir el desempleo —pues las inversiones asociadas con estas estrategia utilizarían tecnologías ahorradora de mano de obra—. Sin embargo, este estilo de desarrollo es el que plantea, en el corto plazo, menores dificultades. Así, por ejemplo, sus requerimientos educativos pueden ser fácilmente satisfechos por el sistema escolar, tal como funciona en la actualidad, pues la principal tarea que éste debería desempeñar consistiría en seguir seleccionando a los pocos individuos que podrían desempeñar ocupaciones satisfactoriamente remuneradas.

La segunda estrategia mencionada podría contribuir, en cierta medida, a crear empleos en los sectores informales de la economía, pues intentaría canalizar hacia los mismos una parte de la demanda de bienes y servicios que necesita las grandes empresas y los sectores sociales de alto ingreso. Sin embargo, esto no aseguraría la redistribución de los productos generados por los sectores débiles del sistema sería impuestas por los sectores más poderosos. Por otro lado, la implantación de esta estrategia ofrece un grado intermedio de dificultad. Así desde el punto de vista educativo exigiría intensificar los esfuerzos tendientes a extender la educación básica hacia todas aquellas personas que abandonaron

prematuramente el sistema escolar. El “Programa de Educación para Todos” podría, según esto, contribuir a hacer viable este modelo de crecimiento.

Por último, la tercera de las estrategias mencionadas trataría de hacer compatible el objetivo de crecimiento con el de distribución. En esencia, procuraría impulsar el desarrollo autónomo de los sectores marginados, mediante la retención de los excedentes, las materias primas y los servicios que generan ellos mismos. Como es obvio, este estilo de desarrollo plantea diversas dificultades (entre las cuales no son despreciables las de orden político). Sus requerimientos educativos sólo podrían ser satisfechos mediante importantes dosis de creatividad y capacidad organizativa, pues el modelo supone —entre otras cosas— una perfecta coordinación entre todos los niveles y tipos de enseñanza que integran el sistema educativo, así como una reversión de las tendencias de desarrollo del mismo. Sólo de este modo sería posible asegurar que nuestro sistema educativo preparará al personal necesario para desarrollar las investigaciones tecnológicas y de mercado requeridas por el modelo; que proporcionará las asesorías y apoyos técnicos requeridos (tanto para difundir innovaciones como para generalizar los modelos de organización productiva que resulten viables), y que será capaz, además, de diseñar y difundir la “educación básica” que, más allá de la alfabetización funcional, es indispensable para movilizar a los sectores populares con el objeto de que ellos mismos puedan escoger los métodos y procedimientos que resulten adecuados para mejorar sus condiciones de vida.

De lo anterior se desprende que las estrategias que el Estado elija en relación con estos temas, repercutirán en todos los ámbitos de la vida nacional. Por tanto, la opinión pública seguirá con sumo interés el curso que tomen los acontecimientos pertinentes.

REFLEXIONES ANTE EL AÑO NUEVO*

Tal vez por motivos psicológicos —o como resabio de tradiciones ancestrales— los mexicanos tenemos la costumbre de asociar la iniciación de un nuevo año con impulsos que nos llevan a otear el futuro, para obtener una imagen de la forma en que “nos pinta” el ciclo cronológico que está por empezar. Afortunadamente, en la actualidad nos basamos más en las posibilidades de definir nuestro destino, y menos en “lo que nos dicen las estrellas”. Hemos pasado, por tanto, de la simple predicción, a la previsión y planificación del futuro. De aquí se desprende nuestro interés en el comportamiento de aquellas circunstancias que pueden incidir, positiva o negativamente, en los fenómenos que podemos prever.

En este sentido, la opinión pública del país está tratando de anticipar las consecuencias que podrá tener, para la nación en su conjunto, el periodo de bonanza (como resultado de la explotación de recursos naturales hasta hace poco insospechados) que, según se le ha informado, se iniciará durante el año que está por empezar. De acuerdo con informaciones proporcionadas por diversos medios de difusión, estos recursos generarán excedentes que excedentes que el Estado se propone utilizar para combatir una serie de problemas que, desde épocas inmemoriales, han afectado a los grupos sociales que integran la población mayoritaria de este país. Se tratará, en esencia, de combatir la pobreza y la marginación cultural, pues se ha considerado que estos factores constituyen los pilares en que se apoyan muchos otros problemas de naturaleza política y social, que es urgente resolver. Sin embargo, la capacidad que tenga el Estado para implantar una política que en efecto sea capaz de disminuir la marginación cultural, dependerá del grado en que el mismo sea capaz de alterar las estructuras productivas del país —es decir, las pautas que regulan las relaciones de producción de nuestra sociedad—, pues éstas son las que, en el fondo, impiden que muchos grupos participen, en una forma justa, de los beneficios que ofrecen los sistemas escolares —sean éstos de carácter formal o informal.

* Publicado en El Universal el día 29 de diciembre de 1978.

Así, pues, los problemas que será necesario afrontar van más allá de la necesidad de que el sistema económico funcione con mayor rapidez, o de que éste aproveche más intensamente su capacidad instalada. Si estos fueran los únicos objetivos que el país tratase de cumplir, sólo se lograría cambiar la escala en que actualmente se manifiestan la pobreza y la marginación cultural. En efecto, si un sistema económico —estructurado como el nuestro— funciona más ágilmente, sólo puede incorporar a ciertos productores marginales, pero en ningún caso es capaz de distribuir el ingreso en una forma menos injusta.

No es necesario demostrar que, para transformar nuestras estructuras productivas en el sentido deseable, necesitaremos una buena dosis de creatividad y otra de audacia. No tenemos a la vista ningún modelo que podamos imitar, pues los sistemas económicos —equiparables al nuestro— que hasta ahora han podido mejorar significativamente la distribución social del ingreso, lo han logrado en circunstancias históricas y políticas muy distintas de las nuestras. Los únicos puntos de referencia que tenemos a nuestro alcance son, más bien, de naturaleza contraria (pues se refieren a experiencias que deberemos aprovechar, si realmente queremos evitar que México se sume a ese grupo de países —subdesarrollados y ricos— que durante los últimos años han atraído la atención mundial, como consecuencia de sus riquezas petrolíferas). Todavía tenemos presente, por ejemplo, la experiencia del pueblo venezolano, el cual, a fines de 1978, votó en contra del partido que actualmente detenta el poder, para manifestar de ese modo la frustración que le produce la persistencia de sus insatisfactorias condiciones de vida, a pesar de que el gobierno de ese país ha disfrutado de importantes excedentes fiscales generados por los aumentos que ha experimentado el precio del petróleo —principal producto venezolano de exportación.

En este sentido, habrá que empezar por revisar las tesis que sustentan quienes han diseñado nuestra estrategia de desarrollo económico y social. Hemos acumulado, en efecto, una cantidad suficiente de datos como para poder apreciar las consecuencias que tienen, a largo plazo, las políticas de desarrollo que pretenden favorecer el crecimiento de pequeñas unidades de producción, a partir de las necesidades que plantean, y las condiciones que establecen las empresas de mayor tamaño. En el mejor de los casos, estas políticas son capaces de favorecer el empleo (o utilización de los recursos humanos), pero ello no significa que puedan mejorar la distribución de los excedentes del sistema. Para apreciar los efectos de una estrategia de este tipo, basta observar la situación en que se encuentran aquellas unidades familiares que se dedican a “maquillar” ciertos procesos productivos —o a distribuir algunos productos— generados por empresas pertenecientes al llamado “sector moderno” de la economía.

La mayoría de los ejemplos que permiten ilustrar los efectos indeseables de nuestra estrategia de desarrollo, revelan procesos en los cuales coexisten, simbióticamente, unidades productivas de distintos tamaños —mismas que en consecuencia tienen diferentes capacidades para definir las condiciones del intercambio—. Estas desigualdades sólo podrían corregirse mediante la organización de los pequeños productores, de tal manera que éstos pudieran adquirir las dimensiones necesarias para competir sin desventajas. Pero como es difícil que, al menos a corto plazo, las empresas así organizadas alcancen niveles de crecimiento similares a los de las grandes empresas, sería necesario diseñar estrategias que permitieran articular a las empresas que vayan siendo generadas a través de este proceso organizativo, con otras más que resulten del mismo proceso. Por tanto, puede ser necesario implementar, simultáneamente, una política que permita desarrollar en forma independiente un nuevo sector del sistema productivo —el cual quedaría integrado tanto desde el punto de vista vertical como del horizontal—.

Estas consideraciones sólo pretenden dibujar esquemáticamente la complejidad de los problemas que debemos plantear, si queremos evitar el absurdo de invertir los excedentes —que estamos a punto de obtener— en la satisfacción de las necesidades superfluas de una minoría (la cual se encuentra actualmente incorporada al sector más avanzado de la economía nacional), en lugar de utilizarlos en la satisfacción de las necesidades básicas de los grupos mayoritarios de nuestra sociedad. Es difícil prever el grado en que la nación estará dispuesta a hacer frente a esta problemática. Con todo, podemos esperar que, al analizar las condiciones en que se encuentran aquellos países que no pudieron encarar oportunamente una situación como la que se prevé para México durante los próximos años, se despierte la solidaridad social necesaria para en el futuro orientar adecuadamente la economía del país.

“CONSUMISMO” Y POLÍTICA ESCOLAR

Últimamente, los medios de comunicación social han transmitido diversos comentarios sobre el grado en que se han venido deformando las pautas de consumo en nuestra sociedad. Así, por ejemplo, el titular de la SEP se refirió a este problema al mencionar algunas implicaciones del fenómeno conocido como “consumismo”.

Indudablemente, las pautas de consumo se encuentran entre los asuntos que tienen mayores repercusiones en la vida nacional. En efecto, además de estar condicionadas por la política educativa, dichas pautas influyen —entre otras cosas— en la orientación que adopta la misma política. Por esta razón, vale la pena reflexionar sobre algunos factores que la han determinado, y tratar de identificar los mecanismos a través de los cuales los patrones de consumo repercuten en la orientación del desarrollo escolar del país.

Como es sabido, aquello que los economistas consideran como el “problema fundamental” de todo sistema productivo, consiste en definir los bienes y servicios que han de ser producidos, la forma en que hay que producirlos y los grupos sociales para quienes se producen.

Según se ha demostrado, estos satisfactores se definen de acuerdo con las “propensiones al consumo” de los diversos grupos que participan en el sistema económico. (Estas se refieren, esencialmente, a las prioridades que los individuos establecen entre distintos tipos de satisfactores). A su vez, dichas propensiones están condicionadas por la forma en que se encuentra distribuido el ingreso entre los consumidores. En efecto, los grupos de bajos ingresos tienen que dedicar una proporción considerable de sus recursos a satisfacer sus necesidades básicas, en tanto que los de mayores ingresos —una vez que han satisfecho estas necesidades— tienen la posibilidad de ahorrar una parte de sus ingresos, o de dedicarla al consumo de bienes y servicios de carácter suntuario.

* Publicado en *El Universal* el día 4 de mayo de 1979.

En el caso de México, la distribución del ingreso ha sido el resultado de un proceso de desarrollo iniciado en la década de los años cuarenta. Este se apoyó, principalmente, en la sustitución de importaciones. Partía del supuesto de que mediante la gradual transferencia de la mano de obra —que había permanecido ocupada en sectores de baja productividad— hacia los sectores de mayor capacidad productiva, se podría lograr una transformación de la estructura económica que, a través del tiempo, llegaría a ser capaz de ofrecer ocupaciones adecuadamente remuneradas a la mayor parte de quienes desearan participar en el sistema productivo. Una condición indispensable para avanzar en dicho proceso consistía en que el sistema escolar fuera capaz de preparar los recursos humanos que irían siendo absorbidos por los sectores económicos de mayor productividad.

Es importante advertir que —en el proceso descrito— el perfil de los bienes y servicios que habrían de ser producidos dependió de las demandas y necesidades de los grupos sociales relativamente privilegiados. No se consideró, en efecto, la posibilidad de producir los bienes de capital ni los insumes que hubieran sido necesarios para mejorar, por ejemplo, la producción de alimentos. Aun concediendo que no haya sido posible orientar de otro modo el proceso de crecimiento —dadas las condiciones del contexto histórico en que el mismo se inició— la decisión adoptada generó, desafortunadamente, una serie de problemas que, más tarde, se acentuaron. En efecto, una vez que se optó por producir bienes industriales de consumo, fue necesario adoptar tecnologías desarrolladas y suministradas por países en los cuales la mano de obra es escasa y el capital abundante. Por su parte, dichas tecnologías impidieron absorber los recursos humanos disponibles en el país. Así se generó un sistema productivo en el cual muy pocos individuos tuvieron la oportunidad de participar en condiciones satisfactorias. A través del tiempo, dicho sistema fue generando demandas más y más diferenciadas (pues las necesidades básicas de sus integrantes ya estaban satisfechas). Esta diferenciación de las demandas generó, a la postre, el fenómeno a que ahora se alude con la palabra “consumismo”

Por otra parte, las pautas de consumo anteriormente descritas impidieron que la expansión escolar (observada en México durante las últimas décadas) produjera los efectos que se esperaban de la misma. De hecho, tales pautas —al condicionar las tecnologías de producción que fueron utilizadas— provocaron un crecimiento relativamente lento en la demanda de fuerza de trabajo, y así dieron lugar, posteriormente, al subempleo de las personas que tuvieron acceso

a la educación media y superior. Recientemente, diversos funcionarios públicos han insistido en que México necesita formar técnicos de nivel medio. Según ellos, el país cuenta con un técnico por cada 5 profesionales —y necesita, en realidad, un profesional por cada cinco técnicos—. Es necesario reconocer, sin embargo, que en México hay cinco profesionales desempeñando funciones correspondientes a los técnicos de nivel medio, por cada profesional colocado realmente en la posición ocupacional para la cual fue preparado. Ante esta situación, se pretende intensificar el crecimiento de la educación media —y desacelerar el de la enseñanza superior—. Se pretende, así, evitar el subempleo de quienes egresen de las instituciones de enseñanza superior. Debemos advertir, sin embargo, que de hecho se está tratando de sincronizar el crecimiento del sistema educativo, con el de una demanda de fuerza de trabajo que se encuentra condicionada por pautas de consumo a todas luces indeseable. De este modo se podría impedir —como se ha dicho en otras ocasiones— que el país llegue a contar con los profesionales que realmente necesita para solucionar sus problemas básicos. Así sería difícil, entre otras cosas, contar con el personal necesario para generar, desarrollar y difundir tecnologías de producción acordes con la estructura de la fuerza del trabajo del país.

La política mencionada puede ser incompatible con las aspiraciones de los grupos mayoritarios del país. Sin embargo, ella es la que los planificadores de la educación considerarían como “más racional”, si se toman en cuenta las condiciones del contexto en que se está aplicando. Por tanto, el camino que deberíamos recorrer, para crear las condiciones que favorezcan la implantación de una política educativa más justa, consiste —a según lo que aquí hemos dicho— en alterar las pautas de consumo de nuestra sociedad. Es necesario, por tanto, abandonar nuestros hábitos “consumistas” con el fin de favorecer el ahorro, y de aumentar las demandas de productos básicos (pues ellos son los únicos cuya producción permitiría absorber los recursos humanos disponibles en el país).

**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 octuple 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 rentabilidad” 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 rentabilidad 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 determinados 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 mejoras 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 que 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 torno 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 trabajadores 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 indicadores 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 pública 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 administrativas, 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.

V EDUCACIÓN PRIMARIA

¿QUE PAPEL DESEMPEÑAN LAS ESCUELAS RURALES? *

En diversas etapas de la historia posrevolucionaria de nuestro país, la educación rural ha sido considerada por los gobernantes como un instrumento que puede contribuir a rescatar a la población campesina de las aberrantes condiciones sociales, económicas y culturales en que ha permanecido desde la época colonial. Tal ha sido, por ejemplo, el propósito de las políticas implantadas por Moisés Sáenz (durante los años veinte), por Lázaro Cárdenas (durante los años treinta) y por Luis Echeverría (a principios de la década actual). Como resultado de estas políticas, las escuelas rurales se han expandido notablemente. (En la actualidad, tiene una capacidad potencial que les permitiría satisfacer un 850/0 de su demanda, en el supuesto de que las edades de todos sus alumnos estuviesen comprendidas entre límites “normales”). Más aún, el actual secretario de Educación ha manifestado que durante el presente régimen se llegará a absorber íntegramente el déficit de educación de nivel primario.

La cuantía de los recursos —humanos y financieros— que esto exige (y seguirá exigiendo en el futuro), así como la importancia que sigue teniendo en México la población del campo, plantean diversas interrogantes acerca de los resultados efectivos que obtienen las escuelas ubicadas en localidades rurales.

Las investigaciones que se realizan en el ámbito de las ciencias de la educación, paulatinamente van proporcionando respuestas a estas inquietudes. Gracias a algunos estudios realizados, conocemos ahora ciertos datos que nos permiten evaluar —aunque no siempre con la extensión necesaria— diferentes dimensiones del desarrollo experimentado por las escuelas mencionadas. Estos aspectos se refieren a: a) el comportamiento que ha observado la satisfacción de la demanda en el ámbito rural, b) el impacto que este comportamiento ha tenido sobre la retención” y la “eficiencia terminal” de estas escuelas; y c) los índices de aprovechamiento académico que se obtienen en las mismas:

a) Durante mucho tiempo hemos sabido que el grado en que se satisface la demanda escolar depende de la posición socioeconómica de los educan-

* Publicado en *El Universal* el día 4 de agosto de 1978.

dos. Sin embargo, más recientemente se ha demostrado que esto también está condicionado por la densidad demográfica de las diversas localidades que integran el país. No sólo se ha observado que la educación posprimaria apenas empieza a ofrecerse en el campo, sino que también se ha podido comprobar que el avance registrado en la satisfacción de la demanda educativa correspondiente al medio rural se ha concentrado, preferentemente en las localidades que cuentan con 1000 a 2500 habitantes —y no en los poblados más pequeños, a los cuales corresponde más de la quinta parte (22.7%) de los niños que potencialmente demandarían educación primaria—. Esto revela que los estratos sociales que ya disfrutaban de mejores condiciones de vida no son sólo los primeros que tienen acceso a la educación, sino que también entre los sectores más pobres ocurre un proceso de discriminación interna, ya que los individuos que —por diversas circunstancias— habitan en poblaciones pequeñas, tienen menos oportunidades de ingresar a la escuela primaria, que las que se ofrecen a quienes habitan en localidades más grandes.

b) También se ha conocido, desde hace tiempo, la información que permite apreciar el hecho de que la retención escolar, y, por ende, las posibilidades de terminar la educación primaria, son mayores en las ciudades que en el campo. Este problema ha sido tradicionalmente atribuido a las diferentes condiciones socioeconómicas que privan en uno u otro medio. Empero, investigaciones más recientes han revelado que un 20% de las diferencias observadas en los coeficientes de eficiencia terminal puede ser atribuido, independientemente de otros factores, a la importante proporción (53.2%) de escuelas que no imparten los seis grados de educación primaria, mismas que principalmente se ubican en zonas rurales.

c) Quienes se dedican profesionalmente a las tareas educativas, han percibido con frecuencia que el aprovechamiento académico obtenido en las escuelas rurales tiende a ser inferior al que logran las escuelas urbanas. Sin embargo, por mucho tiempo carecimos de información que permitiera comprobar objetivamente esta hipótesis. Con el fin de obtener un mejor conocimiento acerca de estos fenómenos —y empezar así a comprenderlos— se emprendieron recientemente en varios países latinoamericanos (incluido el nuestro) una serie de investigaciones que pretenden estudiar estos problemas desde una perspectiva comparativa. Estas investigaciones han obtenido mediciones de los niveles de rendimiento logrado por diversos tipos de instituciones escolares, para lo cual han aplicado instrumentos

homogéneos en todos los casos. Asimismo, tales investigaciones han detectado la presencia de determinadas relaciones existentes entre los resultados académicos, las características de los respectivos alumnos, profesores, escuelas y ambientes socioeconómicos que rodean al proceso de enseñanza-aprendizaje. Así se ha pretendido extraer conclusiones libres de las interferencias que podría haber en algún país, considerado aisladamente, y avanzar, poco a poco, hacia la construcción de teorías capaces de abarcar la complejidad de las interacciones que ocurren entre los diversos elementos participantes en el proceso educativo.

A reserva de comentar en alguna ocasión posterior otros aspectos de los resultados que se han obtenido hasta ahora mediante este método, quisiéramos señalar que todos estos estudios han comprobado que los rendimientos académicos de las escuelas rurales son, en promedio, inferiores a los de las urbanas. Más aún, en algunos países estos promedios se aproximan a puntajes equivalentes al valor cero.

Las consecuencias que estos fenómenos acarrearán, no sólo para los campesinos sino para la sociedad en su conjunto, pueden inferirse fácilmente. Entre otras cosas, la investigación nos permite afirmar que la educación rural es incapaz de contribuir a contrarrestar los efectos de diversos elementos estructurales que son responsables del llamado “círculo vicioso de la pobreza”. En efecto, quienes en virtud de la presión demográfica sobre las tierras cultivables se ven forzados a buscar trabajo en las ciudades, no sólo tuvieron acceso a una escolaridad de menor duración de la que reciben los habitantes de las zonas urbanas, sino que la calidad de dicha educación también fue inferior a la que reciben los habitantes de las ciudades. Por tanto, los campesinos se encuentran en condiciones de desventaja cuando tratan de ingresar a alguna institución de educación posprimaria, o de conseguir un empleo en el sector moderno de la economía urbana.

Ante estas evidencias no podemos adoptar la actitud pasiva de quienes consideran que estos problemas no tienen solución a corto plazo. Creemos, por el contrario, que es indispensable revisar a fondo las políticas de asignación de recursos entre los diversos tipos de escuelas, los sistemas de formación del magisterio, los mecanismos de retribución de los docentes y la planificación microrregional de las escuelas, de tal modo que se implante una estrategia capaz de integrar la educación rural en un conjunto de medidas que tiendan a promover efectivamente las condiciones de vida de los campesinos. Mientras esto no se lleve a cabo, será imposible preparar a la población del campo para que pueda transformar su medio en una forma constructiva, o para adaptarse a las exigencias de la sociedad moderna.

¿EMPEZARA DESDE AHORA EL AÑO 2000?*

La campaña que la SEP llevó a cabo en febrero de 1979 para que los padres de familia inscribieran a sus hijos en las escuelas primarias, incluyó un anuncio cuyo impacto publicitario descansaba en que “el año 2000 empezaría en febrero”. Con esto se hacía notar que quienes inician su primaria en el presente año concluirán sus estudios profesionales al finalizar el siglo XX. Pero, desafortunadamente, el comportamiento observado —durante la presente década— por los coeficientes de retención del sistema escolar, permite anticipar la posibilidad de que sólo el 8% de quienes se inscribieron en el primer grado de primaria termine una carrera profesional en 1997. En cambio, para un 23% de estos niños no “estará empezando el año 2000”, sino el de 1980 (pues es probable que esa proporción de los recientemente inscritos deserte antes de iniciar el segundo grado de primaria). Otro 22% de estos niños tendrá que salir del sistema escolar entre 1981 y 1985. Por tanto, es posible prever que si las autoridades no elaboran diversas “medidas para combatir la deserción, el anuncio citado habrá sido inapropiado para el 92% de sus destinatarios, y sólo el 55% de los mismos podrá terminar su educación primaria en el sistema escolar convencional.

Es sabido que la deserción escolar depende de un gran número de factores, que inciden conjuntamente en este problema. Algunos de estos factores están fuera de control de los planificadores de la educación. (Se trata, por ejemplo, de la pobreza y del insuficiente nivel cultural de la población adulta). Innumerables investigaciones han demostrado que estos fenómenos son los que condicionan principalmente el rendimiento del sistema. Para combatirlos sería necesario alterar las estructuras que, a su vez, los determinan. Pero a pesar de las grandes dificultades que ello implicaría, la opinión pública del país abriga la esperanza de que los recursos que el Estado tendrá a su disposición durante las próximas décadas, serán utilizados en la implantación de políticas tendientes a combatir estos obstáculos.

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

Seguramente existe, entre los diversos sectores de la sociedad, un consenso en torno a la necesidad de satisfacer en forma adecuada las expectativas mencionadas. Es difícil, en cambio, que exista el mismo acuerdo en relación con los medios y procedimientos a que habría que recurrir para alcanzar ese objetivo. Por esta razón, es indispensable profundizar el análisis de diversas alternativas que, en teoría, podrían conducirnos hacia la consecución de este propósito, pues sería deseable que tales análisis —y no los contradictorios intereses que estarán en juego— proporcionen los criterios que permitan derivar las estrategias más eficaces. Así, por ejemplo, un análisis objetivo de estas estrategias colocará en un segundo plano a las que simplemente aconsejan transferir recursos a los sectores populares (como lo harían los llamados “Estados de bienestar”), así como aquellas otras vías que sugieren incorporar a los sectores populares dentro del modo de producción dominante (como si los problemas de desempleo y marginalidad se pudieran resolver mediante la ampliación del sistema vigente).

En virtud de que existen argumentos de suficiente solidez como para descartar las alternativas que con mayor frecuencia se proponen, será necesario ensayar vías de solución que, a pesar de ser casi inéditas en nuestro medio, prometen contribuir a resolver a fondo los problemas a que nos referimos. Indudablemente, estas vías exigirán modificar el funcionamiento del conjunto de mecanismos que se utilizan actualmente para elaborar nuestras políticas de desarrollo.

A la luz de lo anteriormente expresado, podríamos preguntarnos si en el diseño de este nuevo proyecto de desarrollo social las políticas educativas tendrían algún espacio para actuar con cierta autonomía. Si nos hubiésemos planteado esta pregunta hace algunos años —cuando la tesis de la “correspondencia estructural” entre educación y sociedad era comúnmente aceptada para interpretar las relaciones existentes entre estos fenómenos— la habríamos contestado en forma negativa. Sin embargo, más recientemente se ha descubierto un cierto grado de independencia entre la educación y las estructuras sociales. Este empezó a ser advertido después de que las estructuras sociales de algunos países sufrieron transformaciones radicales y, a pesar de ello, ciertas “superestructuras” culturales permanecieron inmutables (correspondiendo, por tanto, a las “estructuras” que habían sido eliminadas). Esto permitió inferir que existe la posibilidad de provocar el fenómeno inverso, el cual consistiría en crear —mediante la educación— las características superestructurales necesarias para instaurar un nuevo orden social (el cual se apoyaría, lógicamente, en estructuras diferentes de las que actualmente existen).

Para aplicar esta tesis será indispensable cumplir con varias condiciones. La primera consiste en invertir el orden de prioridades que se sigue al distribuir los recursos educativos. No bastará, en efecto, empezar a “dar más a los que menos tienen” (a través, por ejemplo, de programas de educación para adultos). También será necesario “dar menos a los que más tienen”, pues, de lo contrario, los beneficios canalizados hacia los sectores populares resultarían irrelevantes, en virtud de que, en ningún caso, las oportunidades para utilizar la educación serían ilimitadas. Por tanto, es necesario eliminar el espejismo que hace creer que la ampliación de las oportunidades educativas conducirá a un orden social más justo —aun cuando dicha ampliación fuese acompañada de nuevas oportunidades para participar en el sistema productivo, si éstas se derivan de una extensión del modelo convencional de desarrollo—. En segundo lugar, será necesario establecer un conjunto de instituciones educativas que se dediquen a transmitir los valores sociales compatibles con el orden deseable, lo cual sólo podrá lograrse mediante la práctica de tales valores. Al mismo tiempo, estas instituciones deberán desempeñar el rol de preparar a las nuevas generaciones para participar en los modos de producción compatibles con el nuevo orden. (Entre otras cosas, esto exigirá preparar a jóvenes que actualmente viven en zonas urbanas, para el desempeño de trabajos rurales de naturaleza cooperativa). Es necesario advertir que, en la actualidad, nuestras escuelas desempeñan un papel enteramente distinto al que hemos descrito. Con mucha frecuencia, los estudiantes combinan su preparación académica con el trabajo, con el fin de obtener recursos que les permitan terminar una carrera que, posteriormente, los “libere” de la actividad a que se dedicaron temporalmente. Es, por tanto, necesario diseñar sistemas educativos capaces de revertir estas tendencias.

Así, pues, la proximidad de una nueva etapa en el desarrollo del país plantea diversos retos a los planificadores de la educación. Sería deseable que ellos respondan con la creatividad y energía necesarias para que, en efecto, el año 2000 se empiece a gestar desde ahora.

GARANTIZAR LA EDUCACIÓN PARA TODOS *

En reiteradas ocasiones la Secretaría de Educación Pública ha informado que del Plan Nacional Educativo, formulado en 1977, se dedujeron algunos programas concretos que su titular identificó como prioritarios. Entre éstos se encuentran el Programa de educación primaria para todo los niños y el de Educación a grupos marginados (también conocido como “Programa de Educación para todos”).

Estas iniciativas corresponden, en principio, a nuevas versiones de las campañas de alfabetización que han sido efectuadas, en forma intermitente, desde la década de los años cuarenta. Esta vez no se pretende tan sólo que la población adquiera las habilidades básicas de la lectura y escritura, ya que se busca cumplir el precepto establecido en el artículo 16 de nuestra Ley Federal de Educación, según el cual todos los habitantes de la República deben terminar su educación primaria. Sin embargo, aunque el objetivo que ahora se persigue es más ambicioso que el que se propusieron las viejas campañas alfabetizadoras, la concepción técnica de los nuevos programas es bastante parecida a la que sirvió de fundamento a las citadas campañas; y la estrategia adoptada para ejecutar el programa de educación a grupos marginados es el resultado de una combinación de las que se diseñaron para implantar las campañas de alfabetización que fueron lanzadas en 1944 y 1965. En efecto, al igual que aquellas campañas los nuevos programas conciben la educación como una variable independiente (es decir, que puede desarrollarse por sí misma y es capaz de generar efectos positivos en una forma autónoma). Asimismo, la estrategia adoptada para implantar el Programa de Educación para Todos consiste en la utilización del personal voluntario —al igual que la campaña de 1944— coordinado por medio de comisiones estatales y locales, como lo intentó la campaña alfabetizadora de 1965.

El fracaso de las viejas campañas de alfabetización es perfectamente conocido por la opinión pública. A través del tiempo ha seguido persistiendo un número de analfabetos —alrededor de 6 millones de personas— que no dismi-

* Publicado en *El Universal* el día 20 de octubre de 1978.

nuye, ni siquiera como consecuencia de la mortalidad de la población de mayor edad, lo cual significa que cada año ingresan a ese grupo individuos más jóvenes que nunca asistieron a la escuela primaria, o que abandonaron la escuela antes de haber aprendido a leer y escribir o que no han practicado estas habilidades con la intensidad adecuada. Por su parte, los métodos de educación extraescolar han sido incapaces de resolver este problema.

Desde los años de la ilustración se generalizó la creencia de que bastaría ofrecer suficientes oportunidades educativas para erradicar la ignorancia que hasta entonces había caracterizado a la población mundial. Entre otras cosas, esta creencia sirvió de fundamento a los decretos que, en varios países, definieron el carácter obligatorio de la educación elemental. A pesar de que los hechos han demostrado la falsedad de esta creencia, se siguen apoyando en ella todas las iniciativas que intentan provocar efectos educacionales en el entorno económico y social, sin utilizar la educación sólo como un ingrediente que forme parte de proyectos en que participen simultáneamente otros elementos de diversa naturaleza. Los programas que la Secretaría de Educación considera como prioritarios sólo podrán alcanzar sus objetivos si son acompañados de otras medidas que permitan asegurar tanto la eficiencia interna de los mismos como la importancia que ellos puedan tener para el desarrollo económico y social del país. Ni siquiera bastaría que dichos programas fuesen adecuadamente coordinados con las demás actividades de la Secretaría de Educación. Es necesario, por el contrario que el país adopte un nuevo modelo de desarrollo orientado hacia la satisfacción de las necesidades básicas de los habitantes de cada región y localidad geográfica. A su vez, este modelo tendría que apoyarse en una verdadera descentralización de las decisiones pertinentes al uso de los recursos globales de la nación. En otras palabras, esta estrategia de desarrollo partiría de las aspiraciones de las comunidades locales, y procuraría el aprovechamiento racional de los recursos virtualmente disponibles en cada región, y de aquellos otros que puedan ser canalizados hacia las diversas localidades del país.

PLANIFICAR LA CALIDAD DE LA ENSEÑANZA *

En días pasados, la Secretaría de Educación Pública dio a conocer —a través del funcionario encargado de la coordinación general del programa “Primaria para Todos” —algunas de las metas que dicho programa deberá cumplir durante los próximos años. Según el citado funcionario, en 1979 no habrá un sólo niño sin escuela en los estados de Aguascalientes, Baja California Norte y Sur, Campeche, Colima, Distrito Federal, Morelos, Hidalgo, Tlaxcala y Yucatán; y en 1980 ocurrirá lo mismo en las demás entidades que integran la República “salvo las lógicas limitaciones de los niños indígenas que deberían completar previamente su curso de castellanización”. El mismo informante dijo, además, que este año se ha logrado abrir escuelas primarias en varias localidades que nunca habían tenido acceso a este servicio y que los planes que se están formulando para la expansión de este nivel educativo incluyen la utilización del sistema conocido como “Primaria Acelerada” (el cual permite cursar el ciclo en sólo tres años), para ofrecer este servicio a casi un millón de niños que se encuentran en edad escolar.

La precisión con que han sido anunciadas estas metas, refleja el grado de perfeccionamiento alcanzado por los mecanismos de planeación de que dispone la SEP. Baste recordar que tales mecanismos apenas empezaron a funcionar durante el sexenio pasado. Sin embargo, causa extrañeza a la opinión pública la precipitación con que se le informa que próximamente no habrá en el país niños sin escuela, ya que esto no significa que dejará de haber niños fuera de la escuela. Aunque esto parezca un juego de palabras, es necesario reconocerla diferencia existente entre la expansión lineal del sistema escolar (para que no haya niños que se queden sin ingresar al primer grado, los cuales han sido definidos por la SEP como “niños sin escuela”) y la regularización del sistema, de tal manera que éste sea capaz de retener a los alumnos hasta la terminación de su educación primaria y así deje de haber, en efecto, “niños fuera de la escuela”. La Secretaría de Educación ha anunciado medidas tendientes a solucionar el

* Publicado en *El Universal* el día 13 de octubre de 1978.

primero de estos problemas, pero no el segundo, a pesar de que las repercusiones que tiene este último son tan indeseables como las que ha acarreado la escasez de oportunidades de ingresar al primer grado de primaria.

En México y otros países se han efectuado varias investigaciones que han permitido identificar algunos factores determinantes de la deserción escolar. Así, ha sido posible saber que este problema es atribuible, en menor medida, a la insuficiente oferta de aulas. En realidad, lo originan principalmente varios factores que, al efectuar la demanda escolar, impiden a los alumnos continuar sus estudios hasta completar un ciclo determinado. Muchos de estos factores tienen sus raíces en el exterior del sistema escolar. Con todo, las autoridades educativas podrían implementar diversas políticas que contrarrestarían, al menos parcialmente, los efectos de algunos de ellos (ya que en alguna medida puede esperarse que disminuya la deserción, a través de un mejoramiento de los niveles de aprendizaje de los alumnos). A manera de ejemplo, mencionaremos aquí un conjunto de políticas que se encuentran dentro del ámbito de responsabilidad de la SEP, o que en todo caso podrían ser implantadas mediante una adecuada coordinación de las actividades de esta Secretaría, con las de otras ramas del Poder Ejecutivo.

1. Apoyo al personal docente. La estrategia adoptada al introducir (entre 1971 y 1976) los nuevos planes y programas de educación primaria, partió del supuesto de que era posible utilizar en todo el país los mismos libros de texto. Esto se apoyó, a su vez, en la hipótesis de que los maestros tendrían la capacidad necesaria para adaptar los textos (y, en general, el curriculum) a las circunstancias geográficas, sociales y económicas en que se encontraran sus alumnos. Sin embargo, se dispone de algunos datos que no confirman esta hipótesis. Por tanto, es necesario proporcionar a los maestros el material didáctico, las emisiones radiofónicas, etc., que les faciliten adaptar los programas a las condiciones del medio social y geográfico en que se encuentran sus alumnos, según lo exige la pedagogía moderna.

2. Sistemas de evaluación. Hasta 1965, se aplicaron en todo el país pruebas escolares que permitían evaluar en forma homogénea el aprovechamiento del alumnado. Sin embargo, durante los últimos trece años se ha pedido a cada profesor que elabore sus propios instrumentos de evaluación. En cierta medida, esta política puede haber sido responsable de los contrastes que se han generado entre el rendimiento de los alumnos que cursan el mismo nivel escolar en diversas instituciones educativas. (En casos extremos, los niños llegan al sexto

grado sin saber escribir su nombre). Es, pues, indispensable diseñar instrumentos que no sólo permitan evaluar homogéneamente a los alumnos, sino también a los profesores y administradores escolares

3. Supervisión de la docencia. Es indispensable que los resultados de las evaluaciones que se efectúen sean comunicados a los maestros, para retroalimentar la conducta de los mismos. Esta sería una función que debería desempeñar el personal encargado de supervisar la docencia. Pero, además, es indispensable que este personal ayude al magisterio a efectuar las investigaciones que permitan descubrir los factores responsables de los aciertos y desaciertos de cada profesor. Sin olvidar las funciones relacionadas con la supervisión administrativa, los inspectores deberían asumir, además estas otras tareas que tenderían a elevar el rendimiento académico del personal docente.

4. Apoyo al alumnado. Es sabido que la mayor parte de los alumnos que asisten a las escuelas primarias, proceden de ambientes en donde los padres y madres de familia obtuvieron poca educación, y en donde las habitaciones no disponen de espacio suficiente. Es difícil, en consecuencia, para muchos alumnos encontrar en sus hogares el apoyo y el lugar que necesitarían para realizar las tareas escolares que eventualmente podrían contribuir a afianzar sus conocimientos y habilidades académicas. Es, por tanto, deseable que la SEP ofrezca determinados servicios paralelos a la enseñanza, los cuales facultarían el desarrollo de actividades complementarias al trabajo escolar. Por otro lado, es necesario intensificar los “desayunos escolares”, especialmente en los casos en que los alumnos asisten a la escuela sin haber ingerido el alimento indispensable. Se requiere, asimismo, que la Secretaría extienda sus servicios de orientación psicopedagógica, para contribuir al desarrollo emocional de los educandos y de sus familiares.

5. Investigación y experimentación educativas. Algunas innovaciones educativas han sido establecidas en forma improvisada; otras han sido abandonadas sin proporcionar a la opinión pública ninguna explicación satisfactoria; y otras más —que ya han comprobado su eficacia— han sido relegadas al olvido después de finalizar el sexenio durante el cual fueron puestas en marcha. Todo esto indica la necesidad de contar con las estructuras necesarias para efectuar una investigación sistemática de los problemas educativos del país y para experimentar —en forma científicamente controlada— las posibles soluciones a que se podría recurrir en cada caso.

Todas las políticas anteriores son indispensables para que la planificación

educativa contribuya a modificar la forma en que opera el sistema escolar, y, así, facilite que los alumnos obtengan los niveles de rendimiento exigidos en cada grado. Como es obvio, sólo de esta manera estarían ellos capacitados para continuar sus estudios hasta finalizar por lo menos su educación primaria. Mientras no se tomen medidas como las que aquí hemos resumido, el sistema escolar seguirá funcionando como un “embudo”, al que cada vez entran más alumnos, pero éstos no pueden permanecer el tiempo necesario para alcanzar siquiera un nivel de alfabetización satisfactorio.

REORDENAR LAS PRIORIDADES *

La prensa ha dado a conocer algunas medidas que fueron dispuestas por la Secretaría de Educación Pública, con el fin de “satisfacer totalmente la demanda escolar de nivel primario, en el Distrito Federal”. Entre tales medidas se encuentre el novedoso ofrecimiento de un servicio de transporte escolar, que facilitará la utilización de diversos locales que han sido puestos al servicio de la educación con carácter provisional, los cuales serán reemplazados por aulas que están siendo construidas en aquellos lugares en los que se ha concentrado la demanda educativa.

La respuesta que las autoridades dieron a las demandas que les fueron planteadas en la zona metropolitana, permite apreciar algunos de los rasgos característicos de la política de desarrollo escolar que se ha aplicado en México desde la década de los años 40. Estos rasgos permiten, a su vez, inferir el orden de prioridades que rige la distribución de los recursos con que cuenta el sistema educativo. En efecto, es posible apreciar, en primer lugar, la importancia que de hecho se otorga a la expansión escolar en las zonas urbanas, la cual contrasta con una relativa desatención de la demanda generada en localidades rurales. En segundo lugar, se puede apreciar la preocupación por continuar utilizando el modelo que se conoce como “expansión lineal del sistema educativo”—el cual se caracteriza por una marcada preferencia por extender la cobertura del sistema escolar, sin asegurar que éste funcione con niveles aceptables de eficiencia, ni que sea capaz de retener a los alumnos hasta la terminación de los diversos ciclos escolares—. De esto mismo se deriva una tercera característica de la política escolar que se ha aplicado hasta el presente, la cual consiste en confundir las demandas totales a que debe hacer frente al sistema educativo, con aquellas otras que le son planteadas de manera efectiva.

Para ilustrar la primera de estas observaciones, basta comparar el índice promedio de satisfacción de la demanda escolar en las ciudades (91%) con el co-

* Publicado en *El Universal* el día 13 de octubre de 1978.

respondiente a las localidades rurales (82%). En relación con la segunda observación, los últimos datos de que disponemos señalan que de cada 100 alumnos que inician su educación primaria en el campo, sólo 15 logran terminarla. (El índice correspondiente a las zonas urbanas es de 75%). Por lo que hace a la tercera observación puede decirse que, con frecuencia, se mide el desarrollo escolar a través de los “coeficientes brutos de satisfacción de la demanda educativa”. Estos indicadores, sin embargo, ocultan, por ejemplo, el hecho de que un 20% de los alumnos matriculados en las escuelas primarias ha rebasado las edades que oficialmente corresponden al sistema educativo regular. Así, pues, una parte todavía considerable (35%) de quienes requieren ser atendidos en la educación elemental son considerados, durante algunos años, como integrantes del llamado “rezago escolar”; pero una vez que esos individuos rebasan la edad de 14 años, pasan a formar parte, en el mejor de los casos, de los posibles destinatarios de los programas educativos para adultos. Por tanto, las autoridades educativas sólo asignan a la población escolar aquellos recursos que son necesarios para ofrecer educación a las personas que están en las condiciones económicas, sociales y políticas adecuadas para solicitarla; sólo lo hacen en el momento en que se les solicita y en el lugar en que se les solicita. Por otro lado, a los individuos que no se encuentran en tales condiciones se ofrecen oportunidades complementarias que de ninguna manera reciben la misma valoración en nuestra sociedad.

Frecuentemente se ha atribuido esta situación a las dificultades que la dispersión demográfica impone al crecimiento de las escuelas rurales. (No siempre se cuenta con la población que técnicamente “justificaría” la apertura de una escuela en el campo, u ofrecer en ella más de 3 ó 4 grados de educación primaria). Sin embargo, algunas investigaciones han señalado que la “eficiencia terminal” de las escuelas rurales podría ser mejorada significativamente, en igualdad de condiciones, si sólo se mejoraran los sistemas de microplaneación educativa, para ofrecer los grados de educación de que ahora carece la mayor parte de dichas escuelas. Además, el hecho de que en el Distrito Federal se haya llegado al extremo de ofrecer transporte escolar para poder atender íntegramente la demanda real por educación, sugiere a la opinión pública la siguiente pregunta: ¿Por qué no se hace lo mismo en aquellas zonas rurales, que ya cuentan con una infraestructura de caminos vecinales suficientemente adecuada como para facilitar la absorción de la demanda escolar, a través de sistemas de transporte adecuadamente planeados?

Es probable que para algunos esta pregunta parezca utópica a primera vista. Sin embargo, es de interés mencionar aquí que, hace unos 8 años, un grupo de investigadores dedicados a diversas disciplinas unió sus esfuerzos para desarrollar una metodología que permite diseñar subsistemas de educación rural, mediante un modelo que tiende a localizar óptimamente la escuelas, en combinación con un sistema de transporte escolar complementario.*

La investigación a la que nos estamos refiriendo se propuso determinar, entre otras cosas: la demanda por educación primaria en la zona en que se aplicó el modelo, y la evolución de dicha demanda durante algunos años subsecuentes; el número y la localización matemáticamente óptima de las escuelas necesarias; las rutas de estos vehículos, los costos de inversión y de operación asociados con diversas soluciones alternativas del modelo. Recabada y procesada la información necesaria, se procedió a plantear el problema como la optimización de una función-objetivo, con diversas restricciones. Sin embargo, por diversos motivos, se decidió buscar la solución por simulación no probabilística, mediante computadora.

Una vez efectuados diversos intentos, se pudo desarrollar un programa que “puede resolver el problema de la localización de las escuelas en combinación con el transporte, en función del costo mínimo, prácticamente en cualquier situación donde se considere conveniente buscarla; ya sea que se trate de una población dispersa o concentrada, urbana o rural, o que se busque la localización de escuelas de cualquier otro nivel educativo. La versatilidad del programa permite a la vez determinar el funcionamiento y costo de una o varias combinaciones ya dadas de localizaciones posibles”. Por tanto, se dispone ya de instrumentos que facilitarían dar atención escolar inmediata a muchas poblaciones que hasta ahora han permanecido al margen del sistema educativo del país. Ojalá que ésta y aquellas otras investigaciones que han sido desarrolladas para facilitar el cumplimiento de esta meta —las cuales se encuentran empolvadas en las bibliotecas y hemerotecas del país—, sean aprovechadas por los responsables de la política educativa nacional. De no ser así, se seguirán distribuyendo los recursos educativos conforme a criterios muy distintos de los que exige cotidianamente la justicia; pues, según éstos, es indispensable dar el mismo trato a todos los futuros ciudadanos del país.

* Cf. Cen Zubieta, José *et. al.* “La localización de escuelas y el diseño del transporte escolar” en *Revista del Centro de Estudios Educativos* Vol. I, No. 1, 1971.

PARA ALCANZAR LAS METAS DEL PLAN *

Es muy probable que dentro de tres años —cuando la opinión pública evalúe las acciones emprendidas por el Gobierno federal durante el presente sexenio— señale, entre las de mayor trascendencia, las medidas que ha adoptado la SEP para definir los objetivos del desarrollo educacional, determinar con claridad las metas que deberán alcanzarse al término del sexenio y organizar los recursos de tal manera que éstos se orienten hacia la consecución de dichas metas. Todas estas acciones han sido diseñadas —y están siendo ejecutadas— mediante procedimientos que hasta ahora no habían sido experimentados en este campo.

Entre los programas que han sido diseñados en el nuevo contexto, ocupa un lugar importante el que se refiere al desarrollo de la educación primaria. Recientemente la SEP proporcionó a la opinión pública diversos datos que revelan la magnitud de los esfuerzos que será necesario realizar, para alcanzar las metas señaladas. Estas incluyen el propósito de que, en 1982, termine su educación primaria el 75% de los niños que la empezaron en 1977. (Ello contrasta significativamente con el índice de retención —cercano al 50%— que actualmente se está obteniendo). Cabe advertir que esta meta podrá ser fácilmente alcanzada por los niños que iniciaron su primaria a los 6 años de edad. Sin embargo, como el plan propone que la alcancen todos los niños que se inscribieron en el primer grado de primaria hace 3 años, será necesario implantar diversas medidas que expresamente se orienten a mejorar la retención de las escuelas primarias. Hasta hace poco, los conocimientos que se tenían acerca de las causas de la deserción eran poco aprovechables por quienes diseñan las políticas educativas. Recientemente, por fortuna, se han intensificado las investigaciones centradas en este tema. Algunas de ellas han empezado a iluminar el interior de los sistemas educativos, y así han permitido observar que, entre los factores determinantes de la deserción escolar, se encuentran algunos fenómenos que podrían ser contrarrestados por medio de diversas acciones que están —al menos vir-

* Publicado en *El Universal* el día 6 de julio de 1979.

tualmente— al alcance de las autoridades educativas. En efecto, algunas conclusiones a que se ha llegado recientemente son las siguientes: (cfr. Centro de Estudios Educativos: *El proceso educativo, la reprobación y el abandono del sistema escolar*, México, mayo de 1979):

a) La deserción escolar ocurre después de que se presentan diversas situaciones de “atraso educativo”.* Esto significa que las políticas que pretendan disminuir la deserción deberían empezar por tratar de reducir la frecuencia y magnitud de los retrasos pedagógicos que suelen presentarse en las escuelas.

b) También se ha podido comprobar que, entre los factores determinantes del rendimiento escolar, se encuentra el estado de desnutrición (que afecta a los alumnos que repiten cursos en una importante proporción de escuelas, especialmente rurales), así como la insuficiente alimentación que es concomitante a dicho estado. Asimismo, se ha observado que la insuficiente nutrición que los alumnos obtuvieron durante su edad preescolar también interviene en la determinación de este problema. Fue posible observar, además, que dicha situación afecta a los alumnos inscritos en grados posteriores al 4o. de primaria.

Es, por tanto, evidente la necesidad de promover el desarrollo de programas que tiendan a mejorar los hábitos alimenticios —y las disponibilidades de alimentos— entre los grupos que realmente necesitan recibir los beneficios de estos programas.

c) Con el fin de dilucidar si, dentro del sistema educativo, los maestros contrarrestan, amplifican o son indiferentes ante los atrasos pedagógicos de los alumnos, la investigación citada llevó a cabo diversas observaciones interesantes. En síntesis encontró, por una parte, diversas actitudes y comportamientos docentes que reflejan cierta indiferencia de los maestros ante los atrasos pedagógicos. Por otra parte, se observaron ciertas orientaciones de la conducta de los mentores que apuntan en la dirección de reforzar el aprendizaje de alumnos mejor ubicados, en términos generales, en la escala social y en la de los niveles de aprovechamiento. En efecto, el “modelo ideal-típico” con el cual los maestros identifican su proceso didáctico no establece distinciones entre la conducta que deben observar en relación con los estudiantes que aprenden lo mismo que el promedio, o con los que se encuentran encima o debajo del mismo. Algunos maestros manifiestan conductas acordes con este modelo, pues casi no interactúan con los alumnos retrasados; otros sólo interactúan para plantear “preguntas retóricas” —sin esperar, realmente, que los alumnos retrasados las puedan con-

* Por ejemplo, el aprendizaje a ritmo relativamente lento, o la edad excesiva para el grado que se cursa.

testar—. Otros, en fin, pueden ser clasificados como “indiferentes-amenazantes”, pues su comportamiento —además de revelar indiferencia— tiende a minusvalorar a los alumnos que sufren algún problema pedagógico. Fue también posible distinguir algunas tendencias en la interacción maestro-alumno que, en lugar de disminuir los atrasos educativos, podrían acentuarlos. En cambio, una proporción de los maestros investigados (que no rebasa el 25% de los mismos) manifestó conductas tendientes a compensar las deficiencias académicas de los estudiantes. Sin embargo, no es muy común el uso de metodologías adecuadamente diseñadas para esta finalidad.

Lo anterior permite esclarecer que el sistema educativo no está actuando como un amortiguador de los desniveles culturales que ya existen cuando los alumnos se inscriben en las escuelas primarias. Aunque no hay indicaciones muy claras de que los maestros rurales manejen los problemas de aprendizaje en una forma menos eficiente que la de los maestros urbanos, es evidente que la falta de interés en el rezago escolar provoca efectos más lamentables en el campo. Baste recordar que, ahí, el maestro es prácticamente el único recurso a que tienen acceso los alumnos para superar su nivel académico y contrarrestar las deficiencias a que estuvieron expuestos durante su edad preescolar.

Para remediar esta situación, la SEP podrá optar entre diversas alternativas, independientemente de que, desde luego, ponga en práctica los mecanismos que sean necesarios para mejorar la eficiencia de los sistemas administrativos que funcionan en las escuelas. Además de esto, habrá que considerar la posibilidad de establecer diferentes sistemas de canalización de los alumnos, que procuren lograr una mayor igualdad en las habilidades de los integrantes de cada grupo escolar. Se podrá también considerar la conveniencia de preparar personal especializado en el manejo de problemas de aprendizaje (desde la perspectiva propiamente pedagógica). Podrán también ensayarse diversos modelos pedagógicos que pretendan diferenciar la velocidad de aprendizaje de los diversos alumnos. Lo cierto es que, en cualquier caso, será indispensable reemplazar a los maestros que se muestran “indiferentes” ante los problemas de aprendizaje, por equipos docentes de habilidades múltiples, sistemas pedagógicos especializados y adaptados a las diversas situaciones del país, o, al menos, por profesores realmente interesados en el bienestar y el desarrollo armónico de sus alumnos.

ALENTAR LA PARTICIPACIÓN COMUNITARIA *

Entre los objetivos que persigue el Programa de Educación Primaria para todos los Niños, se encuentra el de elevar la eficiencia de las escuelas que imparten este nivel educativo. Ello sólo será posible, sin embargo, si —además de lo que se está haciendo para adecuar la cobertura del sistema a los requerimientos de las diversas localidades la SEP introduce determinadas medidas que permitan mejorar la calidad de la educación que reciben los alumnos pertenecientes a los estratos económicamente débiles. Con el fin de identificar algunas políticas que puedan contribuir a lograr este objetivo, se ha venido realizando un conjunto de investigaciones. Nos referimos a la que se ha propuesto identificar los mecanismos a través de los cuales las escuelas primarias rurales involucren en su propio quehacer a las comunidades circundantes, (cfr. Sylvia Schmelkes et. al, *Estudio Exploratorio de la Participación Comunitaria en las Escuelas Rurales*, Centro de Estudios Educativos, mimeo). Entre otras cosas, dicho estudio identificó las características de los maestros y de las comunidades que favorecen u obstaculizan el desarrollo de estos mecanismos. Además, evaluó los efectos que genera la participación comunitaria en la eficiencia de las escuelas investigadas. Algunas conclusiones a las que arribaron los autores citados pueden resumirse de la siguiente manera:

Las actividades escolares en que participan las comunidades son muy diversas. En la mayoría de los casos, las comunidades contribuyen con su esfuerzo a construir la escuela y a mantenerla en buen estado. En algunas escuelas, las comunidades contribuyen al sostenimiento de los maestros. En otras, aportan recursos para remunerar al personal que auxilia a los docentes. En todas las escuelas visitadas, los padres de familia participan en los festivales escolares y, en ocasiones, intervienen también en las actividades deportivas. Hay algunos casos en que las comunidades se han involucrado más a fondo en las actividades escolares (participando, por ejemplo, en actividades educativas o productivas dirigidas por la escuela a la población adulta). Asimismo, se observaron

* Publicado en *El Universal* el día 3 de agosto de 1979.

algunos casos en que las autoridades escolares colaboran en los procesos políticos tendientes a mejorar los servicios básicos de la comunidad —o la colaboración de las escuelas en la solución de los problemas comunitarios— los que se canalizan a través de las asociaciones de padres de familia.

Los asuntos que permiten aglutinar a los padres de familia en torno a la escuela, varían de acuerdo con la forma en que la institución educativa cumple sus funciones. Cuando dicha institución no es capaz de asegurar que sus alumnos alcancen un nivel aceptable de conocimientos y habilidades, o cuando el ausentismo de los maestros es excesivo, las demandas que plantean los padres de familia se refieren a estos problemas. En cambio, cuando estos niveles alcanzan las demandas de la comunidad empiezan a diversificarse, con lo cual se generan ciertas dinámicas que vinculan estrechamente la escuela con la comunidad a la que sirve.

Hay casos en que los maestros y directores suelen proyectar las actividades escolares hacia la comunidad, por medio de los alumnos. Impulsan, por ejemplo, campañas de aseo, de reforestación, etc., esperando modificar, a través de las mismas, los hábitos de la población adulta. Sin embargo, se observó que si tales actividades se realizan sin la participación de los padres de familia, la respuesta de la comunidad es bastante superficial.

Como decíamos anteriormente, los investigadores pudieron identificar las características de los maestros y de las comunidades que favorecen —u obstaculizan— el desarrollo de experiencias exitosas. Entre las características de los maestros, advirtieron que si éstos provienen de la comunidad en que trabajan, o de alguna otra que se encuentre en condiciones similares, tienen mayores probabilidades de involucrar en forma exitosa a la comunidad en las actividades escolares. Sin embargo, advierten que esta característica no es imprescindible, ni es suficiente para lograr este objetivo. El interés del maestro en vincular la escuela con la comunidad es, de hecho, más importante. Asimismo, es casi imposible lograr una articulación exitosa cuando el maestro es de origen urbano, o aspira a desempeñar su profesión en otra localidad. En resumen, los investigadores subrayan la importancia que tienen ciertas características actitudinales y valóres del propio maestro (tales como su interés en adaptarse al medio y su voluntad para comprender los problemas de la población local y para convivir con ella). Al parecer, estas características se encuentran con mayor frecuencia entre los profesores jóvenes de origen rural.

Por otra parte, entre las características de la comunidad que favorecen la vinculación de la misma con la escuela, los investigadores mencionan la organi-

zación y cohesión interna de la propia comunidad, así como el funcionamiento de las asociaciones de padres de familia. Se dice, asimismo, que la extrema pobreza de la comunidad no representa necesariamente un obstáculo para desarrollar acciones coordinadas entre la comunidad local y la escuela.

La conclusión que consideramos más interesante del estudio, se refiere a los efectos que parece generar la participación comunitaria en el rendimiento de las escuelas. De hecho, no se observaron correlaciones lineales entre la intensidad de la participación de la comunidad y los niveles de aprovechamiento de los alumnos. Sin embargo, se encontró que aquellas escuelas en donde es más intensa dicha participación, no obtienen rendimientos inferiores al promedio general de la muestra. En cambio, las escuelas que no favorecen estas actividades tampoco obtienen rendimientos que superen al promedio de la muestra. Esto resulta especialmente importante, pues las formas de participación comunitaria que fueron observadas no se relacionan directamente con los aspectos académicos de las escuelas. Baste señalar que la Ley Federal de Educación vigente prohíbe que las asociaciones de padres de familia intervengan en los aspectos técnicos y administrativos de las escuelas (cfr. Artículo 55). Sin embargo, según la misma ley, los padres de familia tienen obligación de colaborar con las instituciones educativas, en las actividades que éstas realicen, así como la de participar, de acuerdo con los educadores, en el tratamiento de los problemas de conducta o de aprendizaje que se presenten (cfr. Artículo 53). Los datos recabados por medio de la investigación citada sugieren que ahí donde los padres de familia participan en los asuntos escolares en forma organizada, las instituciones educativas desempeñan más eficientemente sus funciones. ¿No será, entonces, aconsejable revisar el texto de la legislación aludida?

Creemos, por último, que las investigaciones que hemos reseñado contribuyen a iluminar el camino que será necesario seguir, si realmente se desea alcanzar las metas que la SEP se ha propuesto. Ojalá que, a partir de estas conclusiones, se diseñen diversas políticas que favorezcan la participación de las comunidades en el funcionamiento de las escuelas rurales del país.

VI MAGISTERIO

¿MAESTROS SIN PLAZA O EDUCACIÓN APLAZADA? *

Al darse a conocer a la opinión pública la instalación del Consejo Nacional Consultivo de Educación Normal, la SEP informó que actualmente hay en el país 20 000 profesores de educación primaria sin plaza de trabajo, y que si no se toman medidas adecuadas, al finalizar el año escolar 1982-83, serán 41 000 los egresados de las normales a los que no podrán absorber las escuelas primarias.

Esta predicción obedece, sin duda, al análisis de dos tendencias concomitantes. Una de éstas se refiere a la falta de correspondencia entre las regiones geográficas en que se encuentra la demanda escolar insatisfecha y aquellas otras en que son preparados los maestros (u ofrecen las comodidades y demás características que prefieren los mentores para prestar sus servicios). La otra tendencia se refiere a la aparente saturación de la demanda educativa de nivel primario, lo cual se desprende de que las inscripciones en este nivel escolar han crecido —durante los últimos veinte años— a tasas más rápidas que las correspondientes a la velocidad de crecimiento del número de habitantes del país que se encuentran en edades comprendidas entre los 6 y los 14 años. Mientras que la tasa de crecimiento de este grupo demográfico se ha aproximado al 3.5% anual, las inscripciones totales de las escuelas primarias aumentaron al 6.1% entre 1958 y 1964; al 5.4% entre 1964 y 1970, y al 5.8% entre 1970 y 1976. Lógicamente, esto podría ocasionar que, durante los próximos años —a pesar de los esfuerzos que se hagan para llevar la educación primaria a las comunidades más apartadas—, el crecimiento de la oferta escolar de este nivel se aproxime a su límite natural, es decir, al crecimiento del correspondiente grupo demográfico.

Sin embargo, la satisfacción de la demanda educativa es un proceso más complejo que una carrera entre el crecimiento del sistema escolar y el incremento demográfico, pues las necesidades educativas van más allá de la absorción de la demanda escolar. Por una parte, estas necesidades abarcan el requerimiento de evitar, combatir y corregir los efectos de la deserción escolar.

* Publicada en *El Universal* el día 19 de enero de 1979.

Por la otra, ellas comprenden la urgencia de elevar los niveles de aprovechamiento académico obtenidos por la mayoría de los alumnos que asisten a nuestras escuelas primarias. Para ilustrar el alcance de esta afirmación, podemos hacer un sencillo ejercicio aritmético. Durante los últimos 15 años, tanto las inscripciones en las escuelas primarias como la suma de niños y jóvenes de 6 a 14 años de edad, aumentaron en 7 millones de personas. Esto confirma que al política educativa implementada durante ese lapso permitió absorber el incremento que experimentó la “demanda escolar” de nivel primario. Con todo, si miramos este mismo fenómeno desde otro ángulo, encontramos que las políticas de expansión acentuaron la deserción escolar. Aunque no se dispone de cifras exactas, puede estimarse que durante ese mismo lapso abandonó el nivel primario un número aproximado de 14 millones de alumnos, lo que representa el doble de las plazas escolares que se crearon durante el mismo periodo. Esto no quiere decir que la satisfacción de la demanda escolar haya disminuido durante los últimos lustros, pues una parte importante de estos desertores ya no están en edad ni en condiciones de asistir a la escuela. Pero de ningún modo resulta alentador comprobar que entre las consecuencias de los bajos niveles de eficiencia con que funciona nuestro sistema educativo, aparece el dato paradójico de que por cada plaza escolar que se agrega a dicho sistema, desertan 2 estudiantes de los que ya se encontraban matriculados con anterioridad.

Es evidente que esta situación representa un reto para los responsables de diseñar e implementar las políticas de reclutamiento y formación del Magisterio. Para los primeros, esto no sólo exige reconocer la necesidad de mejorar la eficiencia del sistema (como ya lo han hecho), sino que les exige definir la satisfacción de las necesidades educativas en una forma que comprenda la asignación de los recursos necesarios para mejorar tales rendimientos. Para los segundos, ello exige poner en marcha mecanismos que preparen e incorporen al personal necesario para impartir los géneros y tipos de educación que, en efecto, contribuyan a resolver estos problemas. La dotación de los recursos que serían necesarios para lograr este objetivo (en el supuesto de que el sistema los aprovechara en forma adecuada) permitiría incrementar sensiblemente el número de profesores que, de otro modo, podría absorber el sistema educativo.

Conviene aclarar que el incremento en las plazas de maestros a que estamos aludiendo no se originaría en una simple reducción del número de alumnos que integran los grupos escolares. Dicho incremento se derivaría del empleo de aquel personal —de muy diversas cualidades y especialidades— que, por una parte,

es necesario para modificar sustancialmente la forma en que se lleva a cabo el proceso de enseñanza-aprendizaje y, por la otra, para ofrecer con mayor amplitud diversos servicios educativos que en la actualidad se generan en forma insuficiente. Para modificar el proceso de enseñanza-aprendizaje sería necesario preparar especialistas en las diversas áreas y funciones de los *curricula*, para que de esta manera fuese posible integrar “equipos docentes” de carácter interdisciplinario. Estos equipos tomarían el sitio que actualmente ocupan profesores que tienen que desarrollar todas estas funciones al mismo tiempo. Una diversificación de la enseñanza (como la que estamos describiendo) permitiría contar, entre otras cosas, con orientadores escolares, instructores especializados en determinadas áreas, planificadores regionales del curriculum, etc.

Por otra parte, la necesidad de ampliar servicios que se ofrecen en forma insuficiente, exige formar personal especializado en educación preescolar, en educación de adolescentes que por diversas circunstancias no pueden asistir a las primarias convencionales, en educación de adultos, en educación impartida a través de medios de comunicación masiva, etc. Además, ello exigiría preparar personal especializado en promoción y educación familiar, pues algunos datos sugieren que una parte importante de los fracasos escolares podría ser evitada a través de este tipo de educación.

Por lo anterior, sería lamentable que el Consejo Nacional Consultivo de Educación Normal aconsejara al Estado reducir el ritmo de crecimiento que ha experimentado el proceso de preparación de maestros. Las funciones de dicho Consejo deberían consistir, por el contrario, en recomendar y supervisar el diseño de: 1) Nuevos planes de estudios aplicables a los maestros que se preparen durante los próximos años; 2) Nuevos procedimientos para actualizar y especializar a los profesores que están en ejercicio; y 3) Aquellos mecanismos o incentivos que aseguren que los nuevos maestros (y los que se especialicen en el futuro) estén dispuestos a prestar sus servicios en las regiones en que sean requeridos. Si dicho Consejo desempeña estas funciones, en el futuro no habrá en el país maestros sin plaza, pues se evitaría así seguir aplazando la educación que México efectivamente necesita.

MAGISTERIO Y CAMBIO SOCIAL *

“El porvenir de México depende de la Universidad Pedagógica Nacional” afirmó el secretario de Educación Pública al descubrir la placa que conmemora la iniciación de cursos en esa casa de estudios.

Es indudable que, si no contamos con maestros de excelente calidad, no podremos acercarnos a las metas que México se propuso alcanzar desde que vio la luz como nación independiente. Pero no podemos esperar que la creación, ni el óptimo funcionamiento, de la citada Universidad, garanticen que los maestros promuevan los cambios indispensables para avanzar en la dirección deseada.

Hay por el contrario, muchas razones para que —así como ha ocurrido hasta ahora— los procesos educativos contribuyan a perpetuar las condiciones sociales que niegan la posibilidad de que el país realice su destino histórico. Ello solo podría evitarse si la educación formara parte de un conjunto de procesos intencionalmente orientados hacia el cambio de las relaciones sociales existentes.

Mucho se ha discutido la posibilidad de que el desarrollo de la educación contribuya al cambio social. Las respuestas que han proporcionado quienes se dedican al análisis de este tema no sólo han sido diversas, sino contradictorias. Si por una parte, algunos sostienen que la educación —en cuanto representa los intereses de las clases dominantes— no puede contribuir en forma manifiesta a modificar las características del sistema social, otros autores han vislumbrado de terminados proceso a través de los cuales la educación podría hacer aportaciones significativas al cambio social. Entre las tesis que más frecuentemente se discuten es posible distinguir las siguientes: en primer lugar, la de quienes proponen —como estrategia del cambio social a través de la educación— una paulatina transformación de los valores sociales. En segundo lugar, la de quienes proponen que la educación contribuya a los procesos tendientes a modificar en profundidad las relaciones objetivas de producción. En tercer lugar, la de quienes proponen que la educación contribuya a los procesos tendientes a reformar

* Publicado en *El Universal* el día 6 de abril de 1979.

superficialmente el sistema social, de tal manera que se reduzca la gravedad de los efectos que dicho sistema produce en la distribución inequitativa de los valores sociales.

La tesis de la evolución valoral ha sido el punto de partida de muchos educadores (especialmente privados), para quienes el eje de cambio social es la conciencia personal del educando. Ellos sostienen, por tanto, que es posible lograr, a través de los procesos educacionales, que los sujetos desarrollen una conciencia que les permita comprender las responsabilidades que tienen ante la sociedad, y así se decidan a compartir sus bienes, su talento y su trabajo con los sectores que carecen de lo indispensable.

La tesis que propone el cambio de las relaciones objetivas de producción ha sido defendida por diversos educadores populares, que pretenden desarrollar — en los sectores desfavorecidos de la sociedad— las habilidades necesarias para que éstos descubran la causa de su propia situación y estén dispuestos a emprender acciones tendientes a transformar las condiciones en que están inmersos.

Por otra parte, la tesis que propone introducir reformas en el sistema —para aminorar los efectos generados por las estructuras que lo conforman— ha sido llevada a la práctica por diversos gobiernos. (En México, por ejemplo, ha servido de fundamento a la mayor parte de las políticas educativas que durante la presente década ha implantado el Estado). Lo que se pretende es, en esencia, mejorar la distribución de las oportunidades educativas —especialmente a través de sistemas no escolarizados— y aumentar la funcionalidad de la educación para el empleo, con el fin de mejorar las condiciones de vida de los sectores de menores ingresos.

Las tesis anteriores tienen, desafortunadamente, fuertes límites de viabilidad. Por lo que toca a la evolución de los valores, existen determinados condicionamientos estructurales a través de los cuales aquellos individuos que optan por el cambio son reemplazados por otros que pretenden preservar la situación vigente. Por ejemplo, si un banquero opta por disminuir sus tasas de interés para favorecer a un sector de la sociedad que necesita recursos, dejaría un lugar en la estructura social que sería llenado por otra persona, la cual desempeñaría las funciones que el primero habría abandonado. No es lo mismo lo que una persona hace en cuanto tal, que las consecuencias generadas por los roles sociales. Por otra parte, la posibilidad de que la educación “concientice” a los sectores populares, para promover la organización de los mismos, se enfrenta al peligro de generar dinámicas contrarias que causarían frustración en quienes pusiesen

en práctica esa tesis. Como sabemos, el cambiar las relaciones de producción se enfrenta a diversas dificultades histórico-geográficas. Además, esta tesis acepta la posibilidad de que en la nueva sociedad vuelva a manifestarse la desigualdad, porque el nuevo orden se habría basado en las mismas raíces que sirven de fundamento en la situación actual.

El camino se enfrenta a diversas dificultades para distribuir equitativamente la educación, pues los beneficios educativos son difícilmente accesibles a los sectores de bajos ingresos: cuando éstos tienen acceso a sistemas no escolarizados, obtienen certificados que, en muchos casos, tienen un valor inferior en la sociedad, y casi nunca se busca incorporar a los llamados “grupos marginados” a un sistema de producción que les permita retener los beneficios que generan.

Así, pues, las tesis que hemos mencionado tienen, en potencia, un alcance reducido. Por esto, muchos se preguntan si no es posible emprender acciones de mayor alcance. La única respuesta que por el momento puede darse es que aún está por experimentarse lo que sería un “camino reconstruccionista” de la sociedad. Este tomaría lo que es válido de las tesis anteriores y lo conjugaría en una estrategia realmente eficiente. Es, por una parte, indispensable lograr un cambio en los valores, pero también es necesario desarrollar una sociedad que se apoye en otro tipo de relaciones de producción. Por tanto, sólo la conjugación de dos tesis que aparentemente se oponen entre sí, permitiría lograr las metas que el país persigue.

Lo anterior significa que no bastará expandir el sistema educativo —ni mejorar la calidad del magisterio— para asegurar que, en el futuro, el país alcance las metas a que aspira. Habrá que evitar que los futuros maestros se inserten en un sistema educativo que, por su propia naturaleza, contribuya a reproducir la estratificación social del país. Sólo en la medida en que los egresados de la Universidad Pedagógica —y de las escuelas normales— sean capaces de promover (y de participar en) estrategias de cambio —que a su vez puedan rebasar los límites a que se enfrentan las tesis que se han llevado a la práctica— podría esperarse que el magisterio nacional cumpla satisfactoriamente la misión histórica que el país le ha encomendado.

LO QUE SE ESPERA DE LA UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA *

Al aproximarse el nuevo año escolar y, con éste, la apertura de la anunciada Universidad Pedagógica, han aparecido diversos comentarios que revelan varias expectativas sobre la naturaleza que ha de tener y las funciones que deberá desempeñar. Esto se debe, entre otras cosas, a que las evaluaciones parciales que se han hecho en tomo a los resultados realmente obtenidos a partir de las reformas educativas que fueron introducidas en el nivel básico durante el sexenio pasado, revelan que las modificaciones pedagógicas contenidas en los actuales libros de texto han sido aplicadas en forma deficiente.

Como es sabido, las modificaciones aludidas pretendían, por ejemplo, “vigorizar los hábitos intelectuales que permiten el análisis objetivo de la realidad”; “desarrollar la capacidad y las aptitudes de los educandos para aprender por sí mismos”; “desarrollar en ellos la capacidad de observación, análisis, interrelación y deducción”; así como “promover el ejercicio de la reflexión crítica” (cfr. Ley Federal de Educación, Artículos 5o. y 45). Estos objetivos responden a una filosofía que no concibe la educación como una simple transmisión de conocimientos y valores.

Decíamos que las evidencias parciales de que disponemos señalan que, en muchos casos, las innovaciones con que se pretendía lograr estos propósitos son aplicadas deficientemente. Esto se debe a que los maestros siguen utilizando, al mismo tiempo, algunos de los métodos a que habían recurrido tradicionalmente. Más aún, un sondeo que intentó conocer las conductas pedagógicas a que se inclinan los maestros de primaria, reveló que muchos de ellos tendían hacia comportamientos que estarían de acuerdo con las reformas introducidas, pero simultáneamente aceptaban otros que bien podrían ser considerados como antagónicos a las mismas.

Por esto se ha señalado que ninguna reforma educativa puede ser eficaz si no se origina en el magisterio y, más específicamente, en los sistemas y procedimientos mediante los cuales se prepara al personal docente. Todo parecería indi-

* Publicado en *El Universal* el día 25 de agosto de 1978.

car que fue ingenua la suposición hecha durante el sexenio pasado, en el sentido de que el magisterio que había ejercido su profesión un determinado número de años (habiendo concebido la pedagogía en una forma específica) modificaría radicalmente sus conductas y actitudes mediante su participación en cursos de pocas semanas de duración, durante los cuales se le explicaría el contenido de las reformas que se habían introducido en los textos escolares. De ahila importancia que podría tener la petición del sindicato de maestros —que ya ha sido aceptada por los funcionarios de la SEP— en relación con el establecimiento de una institución (conjunto de instituciones) que permitan superar la formación del magisterio.

Conviene recordar, sin embargo, que la necesidad de mejorar la formación del personal docente ha sido señalada con tanta frecuencia que ya constituye uno de los tantos lugares comunes a los que se recurre cuando se busca explicar la situación en que se encuentra el sistema escolar. Varias reformas introducidas en los planes de estudio de las escuelas normales han pretendido proporcionar respuestas a esta necesidad tan palpable. El que hasta ahora no se hayan obtenido los resultados esperados obedece, entonces, a otros factores que sólo son reflejados en el comportamiento y políticas de selección de los maestros. Debe advertirse que las deficiencias en la preparación de los docentes no son homogéneas, pues afectan en mayor grado al magisterio que desempeña sus labores en las condiciones sociales y ecológicas mas hostiles (en las cuales sería necesario contar con profesores altamente calificados, como para poder contrarrestar las dificultades que, en esos ambientes, plantea la docencia). Por otro lado, y en forma paradójica, los maestros que cuentan con mayor experiencia y calificación son canalizados hacia aquellas zonas que disponen de mayores facilidades para el aprendizaje, ya sea porque la población en general ha recibido más educación, o porque disfruta de mejores condiciones de vida.

Por este motivo, puede predecirse que la simple elevación de la Enseñanza Normal al rango universitario (independientemente de que se acepte o no la opinión expresada por el secretario de Educación, según la cual esta enseñanza ya es, por su propia naturaleza, de nivel “superior”), produciría una dinámica que, a la larga, seguiría llevando los mejores recursos docentes hacia las clases sociales más favorecidas del país (lo cual también ofrecería ciertas oportunidades al magisterio para mejorar su posición social). Por tanto, esta medida —si es introducida aisladamente— sólo contribuiría a consolidar aún más la precaria situación en que se encuentran las escuelas rurales y suburbanas del país.

Creemos, en consecuencia, que la Universidad Pedagógica deberá aceptar el reto de conciliar dos objetivos que hasta ahora han sido antagónicos, a saber; el

contribuir a mejorar la calidad de la educación que reciben las clases mayoritarias de nuestra sociedad, y el de satisfacer las legítimas aspiraciones de movilidad social y superación académica que ha expresado el magisterio. Esto sólo será posible si el establecimiento de dicha universidad forma parte de una política que pretenda remodelar, radicalmente, las estructuras y procedimientos conforme a los cuales se desarrolla en la actualidad la educación del país. Esto exige, en primer lugar, sustituir la “educación artesanal” —es decir, aquella en la cual una sola persona desarrolla casi todas las funciones de la enseñanza—, por otra más compleja que sería desarrollada por personal de diferentes niveles y tipos de calificación, el cual desempeñaría, concomitantemente, diversas tareas. Esta complejidad se reflejaría tanto en sentido vertical (es decir, en las categorías ocupacionales), como en sentido horizontal (es decir, en las especializaciones profesionales). Así, por ejemplo, se requeriría personal altamente calificado para planificar la docencia en función de las características de cada una de las regiones geográficas y grupos sociales existentes, y para diseñar procedimientos de evaluación de los resultados obtenidos a través del proceso de enseñanza-aprendizaje. Se requeriría también personal de un nivel distinto de calificación, para supervisar y dirigir los procesos educativos, así como para orientar el desarrollo de los alumnos. Además, se debería contar con personal que hubiera adquirido una calificación equivalente a aquella que en la actualidad se obtiene en las escuelas normales, para ejecutar *in situ* las labores docentes relacionadas con las distintas áreas de los planes de estudio.

Una estructura de este tipo permitiría proporcionar, aun a las escuelas ubicadas en las zonas más remotas, una serie de apoyos técnicos y académicos que son indispensables para que los maestros desempeñen sus tareas en una forma adecuada y eficiente. Además de favorecer una mayor especialización en las diversas áreas del currículum —así como una mejor adaptación de la enseñanza a las condiciones del medio geográfico y social— esta estructura capacitaría al magisterio para desarrollar una serie de actividades extracurriculares que, a su vez, incidirían favorablemente en la educación que se llevaría a cabo al interior del aula.

Para lograr estos objetivos es indispensable, entonces, que el Estado esté dispuesto a poner en marcha los mecanismos que, a través de la nueva Universidad Pedagógica, preparen al personal que podría desempeñar estas tareas. Pero, sobre todo, se requiere una voluntad política que, en lugar de limitarse a satisfacer una demanda sindical, aproveche esta oportunidad para crear los medios que en efecto permitan subsanar las deficiencias educativas que ancestralmente han padecido las clases pauperizadas del país.

VII EDUCACIÓN DE ADULTOS

INSTRUCCIÓN PARA LA JUSTICIA *

Desde que el Gobierno Federal —hacia fines de la década de los años cincuentas— puso en marcha el Plan Nacional para el Mejoramiento y Extensión de la Educación Primaria (mejor conocido como “Plan de Once Años”), el crecimiento de la matrícula de ese nivel educativo ha venido superando la velocidad con que se incrementa la población virtualmente demandante. Pero, a pesar de este esfuerzo, la población mayor de 14 años no ha alcanzado ni siquiera un promedio de escolaridad de 4 grados; unos 13 millones de personas comprendidas entre estas edades desertaron de la escuela antes de terminar su instrucción primaria, y otros 7 millones nunca lograron inscribirse en el sistema educativo. Así, mientras el coeficiente de satisfacción de la demanda por educación primaria generada por los niños menores de 15 años se aproxima al 90%, casi dos terceras partes de la población que ha rebasado la edad de 14 años no ha podido obtener el mínimo de instrucción que, según nuestras leyes, es obligatoria para todos los mexicanos.

Estos datos reflejan algunos de los efectos de la política educativa que han instrumentado los gobiernos contemporáneos, la cual se ha caracterizado por otorgar una alta prioridad a la expansión del sistema educativo sin acompañar esa expansión de las medidas que serian necesarias para obtener índices aceptables de aprovechamiento académico y de perseverancia del alumnado en el sistema. Se ha adoptado el criterio de ofrecer educación sólo a quien la solicita, cuando la solicita y en el lugar que la solicita, sin procurar que cada grupo social adquiera la instrucción que en justicia le corresponde. En otras palabras, el Estado ofrece a cada quien la escolaridad que puede recibir dentro del contexto socioeconómico del país, y no recurre a ningún procedimiento que pretenda abatir los factores determinantes de los innumerables fracasos escolares que experimentan las personas pertenecientes a los sectores mayoritarios de nuestra sociedad. Los resultados de estas políticas no se han hecho esperar tanto las

* Publicado en *El Universal* el día 30 de junio de 1978.

oportunidades de ingresar al sistema educativo, como las de perseverar en él hasta un grado escolar determinado, están fuertemente correlacionadas con la posición social del educando, el nivel de urbanización de la localidad en que éste vive y el grado de desarrollo de la región a la que pertenece la localidad respectiva. Esto se debe, como se ha demostrado en repetidas ocasiones, a que existen marcadas diferencias interindividuales en lo referente a las posibilidades económicas para estudiar, a los antecedentes culturales y ambientes sociales que facilitan el aprendizaje, y a las características fisiológicas que influyen en la madurez intelectual.

Detrás de las políticas adoptadas es fácil detectar la misma filosofía que, desde el siglo pasado, ha servido de fundamento al simple ofrecimiento de la educación gratuita por parte del Estado, para asegurar el acceso universal a la educación pública. Se trata, obviamente, de una concepción neoliberal de la sociedad que supone que la misma tiene sus propios mecanismos para maximizar la felicidad de sus miembros, y que entre tales mecanismos se encuentra la ecuación establecida entre la magnitud del esfuerzo hecho por cada quien y el éxito con que lo premie la sociedad a la que pertenece.

Desde el sexenio pasado, como respuesta a este problema las autoridades educativas optaron por ofrecer educación extraescolar a quienes no pueden ingresar al sistema educativo regular, o tienen que abandonarlo en forma prematura. Y al anunciar el programa de “Educación para Todos”, los actualmente responsables de la Educación Pública informaron que este tipo de educación recibirá un importante apoyo oficial durante el actual sexenio.

Creemos que es importante advertir que esta política puede ser considerada como una versión moderna de la misma que ha venido siendo instrumentada tradicionalmente, ya que el éxito de la misma también depende de la iniciativa y capacidad que tenga el individuo para aprovechar las oportunidades de educación que se le ofrezcan a través de los llamados sistemas abiertos. En otras palabras, esta política ignora que nuestra sociedad se encuentra fuertemente diferenciada entre estratos y clases, los cuales también aprovecharán estas oportunidades educativas en función de la posición social que ocupen. Pero, en nuestra opinión, lo que tiene mayor gravedad es el hecho de que estos sistemas reciben en las estructuras laborales una valoración inferior que la que normalmente se asigna a la escolaridad convencional. Así, pues, el resultado de intentar igualar las oportunidades educativas a través de la educación extraescolar consiste en entregar a los grupos sociales menos favorecidos una educación que, por una parte, les exige un mayor esfuerzo personal y, por la otra, les resulta menos útil para su trabajo.

La única forma en que sería posible que la educación contribuya efectivamente a la justicia exige implementar una serie de políticas que, por un lado, alteren en lo fundamental la forma de operar del sistema educativo, y, por el otro, contrarresten los efectos de los diversos factores externos que interfieren en el proceso de aprendizaje. Es indispensable implementar, por ejemplo, una serie de modelos educativos que impidan el desarrollo de las dificultades de aprendizaje a que se enfrentan en la escuela las clases sociales inferiores; que compensen las diferencias en las habilidades de aprendizaje que van apareciendo a lo largo del proceso educativo, y que remedien los problemas en que incurren los sectores más pobres como consecuencia de su posición desventajosa.

EDUCACIÓN AGRÍCOLA Y DESARROLLO *

En un acto efectuado en Los Pinos, el Presidente López Portillo dijo a un grupo de agrónomos que lo visitaron que “Uno de los retos que enfrenta el país es encontrar la fórmula para que los egresados de las escuelas agropecuarias sirvan realmente a los ejidatarios y comuneros”. Con estas palabras, el señor Presidente señaló una responsabilidad que los planificadores del desarrollo —en general— y los de la educación —en particular— han abandonado durante varias décadas.

En diversos aspectos, la educación e investigación agrícolas han sido exitosas en el país. (No es éste el lugar para hacer un recuento de las innovaciones que han sido desarrolladas y ampliamente difundidas en México). Pero, en buena parte, tales innovaciones han contribuido al proceso que se ha manifestado en una creciente polarización de la agricultura, cuyos desastrosos resultados son perceptibles a primera vista. Los beneficiarios de estos cambios no han sido precisamente los pequeños propietarios ni los ejidatarios.

Recientemente se ha empezado a reunir información que permite evaluar los resultados de determinados programas de extensión agrícola. De este modo, se ha podido comprobar que, en algunos casos —a pesar de que estos programas contribuyen a incrementar la productividad de la tierra—, el ingreso neto de los campesinos no llega a ser estadísticamente distinto del de aquellos otros que no participan en los aludidos programas. Más aún, en ciertas ocasiones se ha observado que los campesinos tienen que aportar mayores cantidades de mano de obra no remunerada, sin mejorar de ese modo el ingreso de sus respectivas unidades familiares. Desde luego, estas observaciones no pueden generalizarse sin matiz alguno. Con todo, ellas apuntan claramente hacia la necesidad de mejorar la vinculación entre la educación agrícola y la producción agropecuaria del país.

Esta vinculación sólo puede mejorarse si la planeación de la educación agrícola se articula e integra con los planes de desarrollo nacional, regional y local, propiciando una acción común con los demás sectores que promueven el desarrollo del medio rural, de tal forma que se asegure una atención especial a las

* Publicado en *El Universal* el día 17 de noviembre de 1978.

comunidades campesinas en los aspectos más deficitarios, y se garantice la participación de toda la población en el proceso de desarrollo.

Los objetivos de esta planeación tienen que adaptarse a las características de las diversas zonas que existen en el ámbito rural. Así, en las regiones de subsistencia, es indispensable una educación de carácter general, integral y permanente, interpretada como una función de la comunidad y no simplemente como una acción dirigida a los integrantes de un grupo específico.

Las zonas que se encuentran en desarrollo requieren una educación que acelere las transformaciones que ya estén experimentando. En ciertas circunstancias, será posible que la educación preste una mayor atención a aspectos relacionados con la organización social y la participación; en otros, en cambio, podría interesar más una educación para mejorar las relaciones productivas, la comercialización o la utilización de los ingresos. De todos modos, independientemente de las situaciones que priven en las diferentes zonas rurales, habrá siempre un conjunto de opciones con diferentes pesos, objetivos y posibilidades de desarrollo socio-cultural. En tales situaciones se advierte la importancia que adquiere en el proceso de planeamiento la participación de la comunidad y una amplia autonomía local para el pleno éxito de la programación educativa en el campo. Así sería posible promover procesos innovadores que, dentro de cada contexto, se fundamenten en las propias necesidades y capacidades de las poblaciones y en los objetivos económicos y sociales que se derivan de los planes de desarrollo regional.

La articulación del planeamiento educativo con el planeamiento general del desarrollo requiere establecer un sistema que permita integrar adecuadamente la planeación demográfica, la del bienestar social, la de carácter educacional y la de naturaleza económica.

A la planeación demográfica corresponde, esencialmente, modificar y reubicar la demanda social por educación.

Las funciones de la planeación del bienestar social, en este contexto, consisten, principalmente, en mejorar la eficiencia interna de la educación a través de diversos mecanismos complementarios.

Evidentemente, la planeación del sector educativo deberá tomar a su cargo la asignación de recursos y la administración de los mismos, así como planear y supervisar los aspectos cualitativos de la educación que se imparta. Una adecuada combinación de recursos permitiría mejorar la eficiencia del sistema, ya que las diferencias existentes entre las diversas regiones y localidades del país, exigen asignar recursos docentes y de otro tipo con alta prioridad a las unidades escolares localizadas en ambientes empobrecidos.

Por último, la planeación económica será la responsable de asegurar un adecuado equilibrio entre la educación y el crecimiento de la fuerza de trabajo. Esto exige descentralizar la planeación al nivel local, utilizar, como estrategias de implementación, la promoción de proyectos de desarrollo integral y apoyar estos proyectos mediante diversas investigaciones que permitan desarrollar tecnologías de producción en pequeña escala, así como distinguir en la planeación los diversos niveles de productividad que pueden obtenerse en cada zona.

En resumen, se trata de aglutinar diversas políticas encaminadas a controlar una serie de procesos extraeducativos, para que éstos permitan maximizar la eficiencia del sistema educacional e incorporar a las comunidades locales en la planificación de su propio desarrollo.

¿PARA QUE SIRVE LA ALFABETIZACIÓN? *

Desde que se anunció oficialmente la implementación del “Programa de Educación para Todos”, han vuelto a discutirse diversas hipótesis que se elaboraron durante la década pasada en torno a la utilidad que pueden tener los programas de educación extraescolar para el desarrollo económico y social.

Entre las hipótesis que han recobrado actualidad se encuentran, por un lado, las que sostienen que la educación de adultos es capaz de facilitar, por sí misma, diversos cambios tendientes a mejorar las condiciones de vida de las poblaciones marginadas; y, por el otro, las que rechazan a priori cualquier posibilidad de que esto ocurra.

Entre las primeras hipótesis encontramos formulaciones tan disímolas como aquellas basadas en el supuesto de que los cambios promovidos por la educación de adultos tendrán un carácter armónico y gradual (“desarrollismo”), así como las que suponen que la educación de adultos contribuirá más bien a la gestación de cambios en las estructuras sociales, a través de la maduración de conflictos latentes entre los grupos sociales menos favorecidos. A su vez, las hipótesis que niegan que la educación extraescolar tenga alguna capacidad para promover, de manera autónoma, cambios de cualquier naturaleza, se dividen en dos grupos. El primero comprende formulaciones basadas en el carácter monolítico e invulnerable de las estructuras sociales que, supuestamente, serán transformadas por medio de la toma de conciencia de los grupos marginados, y, en el segundo, se encuentran las hipótesis basadas en que la educación sólo puede contribuir a mejorar las condiciones de vida de los grupos marginados, cuando ella forme parte de programas de desarrollo de mayor amplitud, pues éstos son indispensables para establecer condiciones, funcionalmente necesarias, para que los conocimientos, habilidades y actitudes promovidos por esa educación puedan contribuir a mejorar la productividad y el ingreso de los grupos a los cuales está dirigida.

* Publicado en *El Universal* el día 1° de diciembre de 1978.

Con el fin de comprobar esta última hipótesis, se efectuó recientemente una investigación, la cual se propuso observar los efectos que la alfabetización genera en la productividad de diversos grupos de campesinos que participan en un programa de crédito rural y extensión agrícola.* A través de dicha investigación fue posible comprobar que, cuando los campesinos ocupados en la agricultura de temporal han sido alfabetizados, y tienen oportunidad de participar en un programa de esta naturaleza, ellos:

1. Aumentan sus conocimientos técnicos, administrativos y los relacionados con sus derechos y obligaciones sociales.

2. Se ubican en una forma más crítica ante la problemática política y social a que están sujetos.

3. Aumentan el grado de modernización de sus técnicas de producción agrícola.

Por otro lado, la citada investigación comprobó que ni siquiera cuando los campesinos tienen oportunidad de participar en un programa como el que ha sido mencionado, ellos son capaces de:

- a) Aumentar su poder de negociación con el exterior, a fin de conseguir nuevos servicios comunitarios o de ampliar los ya existentes.

- b) Incrementar sus conductas y actitudes funcionales para el trabajo colectivo y la participación en otros procesos sociales.

- c) Mejorar sus niveles de productividad y los procesos de comercialización de sus productos; diversificar sus cultivos; disminuir su necesidad de emigrar para buscar trabajo, o adquirir los bienes necesarios para su consumo familiar a precios menos injustos.

Por tanto, el estudio a que nos estamos refiriendo llega a las siguientes conclusiones:

1. La alfabetización no tiene prácticamente utilidad alguna para el campesino minifundista de temporal, que no ha tenido la oportunidad de participar en algún programa de desarrollo agrícola.

2. Cuando el campesino tiene la oportunidad de participar en algunos de estos programas, el alfabetismo le permite aprovechar las facilidades que se le ofrecen para aumentar sus niveles de conocimientos (no sólo de carácter técnico, sino también de naturaleza social y política, para comprender en una forma más crítica su realidad y modernizar sus técnicas de producción.

* Cfr. Schmelkes, Sylvia, "Efectos educativos de un programa de crédito rural: el caso del plan maíz, en el estado de México", Centro de Estudios Educativos, 1978, mimeo.

3. La alfabetización resulta inútil —dada la realidad estructural del campesino minifundista— para que éste mejore, aun en presencia de un programa de desarrollo, sus niveles de producción, consumo y comercialización, así como para reducir la necesidad que tienen las familias campesinas de vender su propia fuerza de trabajo para complementar sus ingresos. Como es obvio, estas condiciones dependen de variables relacionadas con la posición que ocupa el campesino en la estructura agraria nacional, ante las cuales el alfabetismo resulta prácticamente inútil.

Aunque estas conclusiones tienen un carácter tentativo por haber sido extraídas de un solo “estudio de caso”, ellas apoyan la teoría que considera al alfabetismo como variable dependiente del desarrollo, y permiten comprobar, una vez más, la necesidad de modificar profundamente la realidad del campo mexicano, si se espera que el alfabetismo contribuya en forma positiva al desarrollo del país. Por tanto, la investigación aludida subraya que “el problema del agro en México no sólo consiste en la ignorancia; la forma en que se comporta el alfabetismo sólo refleja problemas que remiten necesariamente a la articulación desigual de los diversos sectores del campo entre sí, y, especialmente, a la del sector minifundista con el de producción orientada hacia la industria”.

No puede negarse que la alfabetización constituye intrínsecamente un valor deseable. Sin embargo, es necesario que quienes tienen a su cargo la ejecución del “Programa de Educación para Todos” sean conscientes de que será indispensable insertar dicho programa en proyectos tendientes a modificar las condiciones estructurales en que se encuentra el campesino mexicano, si se desea que la instrucción proporcionada a este sector de la población contribuya, de manera efectiva, a mejorar las condiciones de vida de la población que lo compone.

ALFABETIZACIÓN Y DESARROLLO *

La magnitud que ha alcanzado el analfabetismo en nuestro medio, el impacto que este problema tiene en el subdesarrollo del país y los esfuerzos que la Secretaría de Educación está realizando para combatirlo, fueron algunos de los temas que el titular de dicha Secretaría abordó recientemente durante una reunión con los representantes de la prensa nacional. Según las apreciaciones del licenciado Solana, los 19 millones de mexicanos (mayores de 15 años) que no han terminado su educación primaria, podrían desempeñar ocupaciones productivas si no fuesen analfabetos simples o funcionales. En otras palabras, en opinión del Secretario de Educación, los problemas del desempleo y de la baja productividad de la mano de obra —que tan gravemente afectan a la población económicamente activa del país—, podrían ser menores si no se hubiese acumulado un rezago educativo de la magnitud señalada por el citado funcionario.

De la forma en que las autoridades interpretan nuestros problemas sociales, dependerán las políticas que adopten para solucionarlos. Durante varios años, quienes investigan las relaciones existentes entre la educación y la economía aceptaron como válida la premisa de que la productividad de la población económicamente activa depende de la escolaridad alcanzada por los integrantes de dicha población. Por ello, casi todos los países subdesarrollados —incluido el nuestro— hicieron, durante las últimas décadas, impresionantes esfuerzos para expandir sus sistemas escolares y reducir el analfabetismo acumulado (sobre todo entre las personas que ya formaban parte de la población activa). Se pensaba, por tanto, que la baja productividad de la mano de obra era atribuible a los desajustes cronológicos que había habido entre el crecimiento demográfico y la expansión de los sistemas escolares. Sin embargo, posteriormente se ha comprobado que ni la expansión de los sistemas educativos ni la reducción en los índices de analfabetismo entre los adultos, contribuyeron en forma significativa a mejorar la productividad de los sectores de menores ingresos.

* Publicado en *El Universal* el día 1° de diciembre de 1978.

Esta discrepancia entre las expectativas —que bien pudieron haberse apoyado en el sentido común— y los logros efectivamente alcanzados, puede ser explicada por factores de diversa índole. En un plano superficial se ha observado que —aun durante los periodos en los que México disfrutó de un crecimiento económico acelerado— las personas recientemente alfabetizadas no siempre encontraron en el sistema económico las oportunidades necesarias para poder aprovechar las habilidades recientemente adquiridas. Esta afirmación es aplicable tanto a la población adulta —que ya estaba incorporada a la fuerza de trabajo cuando era analfabeta— como a la población juvenil, que por primera vez participaba en el sistema productivo. En efecto, muchos adultos se enfrentaron a diversas limitaciones estructurales —tales como la escasez de tierra cultivable—, las cuales los obligaron a seguir desempeñando las mismas funciones que ya realizaban cuando eran analfabetos. Además, casi dos terceras partes de los jóvenes que lograron terminar su educación elemental durante la década pasada, ingresaron a un mercado de trabajo que les negó la posibilidad de desempeñar funciones adecuadamente remuneradas. Esto se debió a que aun para desempeñar las tareas menos complejas, se les exigieron niveles educativos superiores al que habían adquirido.

Cualquier intento tendiente a localizar las causas más profundas de este problema llegara necesariamente a la conclusión de que el efecto potencial de la escolaridad sobre la productividad de la fuerza de trabajo, está condicionado por una estructura social intrínsecamente injusta. Por una parte, esta estructura impide el acceso de las mayorías a la propiedad de los medios de producción y, por otra, favorece un estilo de crecimiento económico que se basa en el escaso aprovechamiento de la mano de obra disponible (y exige el uso intensivo del capital físico que, como se sabe, es el factor más escaso en nuestro medio). De este modo, es posible explicar, por ejemplo, que la oferta de mano de obra no genere su propia demanda (aun cuando dicha mano de obra cuente con la educación necesaria para desempeñar ocupaciones adecuadamente remuneradas).

De lo dicho se desprende que la situación descrita sólo podría ser modificada si nos decidiéramos a encauzar el desarrollo del país por senderos distintos de los que hemos utilizado durante las últimas décadas. Hasta ahora hemos esperado que los beneficios del desarrollo se vayan derramando paulatinamente hacia las capas inferiores de la sociedad, hacia las zonas rurales y hacia las entidades federativas más atrasadas, pues nuestra estrategia de desarrollo se ha apoyado en el fortalecimiento de “polos” agrícolas, industriales y de otros gé-

neros, que requieren fuertes inversiones de capital y utilizan personal altamente calificado. El fracaso de esta estrategia ya ha sido, sin embargo, ampliamente comprobado.

En consecuencia, necesitamos canalizar directamente nuestros recursos hacia los sectores que han permanecido al margen de los frutos del desarrollo. Uno de los análisis que más recientemente se han publicado sobre este tema (Gabriel Zaid: El progreso improductivo, México, marzo de 1979) hace notar con acierto que el modelo de crecimiento hasta ahora ensayado en el país se ha debido a que “las grandes pirámides empresariales, sindicales y académicas creen que su propio crecimiento es la vía del progreso de todos, como si fuera imposible o indeseable... ofrecer medios... modernos y eficientes de producción doméstica de alimentos, ropa y techo, que le permitan a la población rural atenderse a sí misma (y establecer intercambios de mayor productividad que los de maíz y servicios)... y, en general, acudir a los mercados pobres con una oferta pertinente”.

Así, pues, no podemos esperar que nuestra estructura social elija, por sí misma, un estilo de desarrollo que asegure la utilización eficiente de las inversiones, mucho menos de aquellas que el Estado realice con el fin de disminuir el analfabetismo de la población adulta. O nos enfrentamos a esta realidad con la firme decisión de transformarla, o seguimos creyendo en el espejismo que durante tantos años ha servido de telón de fondo a la política educativa del país.

¿DESEMPLEO POR IGNORANCIA? *

Durante la campaña electoral que se llevó a cabo para renovar la Cámara de Diputados, la opinión pública pudo establecer comparaciones entre las soluciones propuestas, por los diferentes partidos, a la problemática nacional. Con frecuencia, los aspirantes a diputados mencionaron el desempleo, por considerar que de la solución de este problema depende la eliminación de otros muchos.

En cierta ocasión, escuchamos el análisis que hacía un candidato que aspiraba a representar un distrito electoral localizado en una zona suburbana densamente poblada. En sus reflexiones hacía notar que en ese distrito se manifiesta en una forma lacerante la insuficiente escolaridad de los grupos sociales que recientemente han emigrado hacia los cinturones de miseria que rodean la capital de la República. Al mismo tiempo, decía dicho candidato, en esa zona se encuentran varias empresas industriales que no han podido encontrar mano de obra adecuadamente capacitada para el desempeño de sus funciones productivas. Por tanto, el aspirante a diputado manifestaba su propósito de insistir en la necesidad de que se ofrezca, a tales poblaciones, la escolaridad y la capacitación que, desde su punto de vista, les permitirían obtener el empleo que tan urgentemente necesitan.

Lo que el aspirante a diputado decía, refleja una aceptación acrítica del argumento propuesto por los pensadores neoclásicos para resolver el desempleo. Según dicho pensadores, este problema se debe básicamente a un desajuste cronológico entre el ritmo de crecimiento de la escolaridad y el de la economía. Sin embargo, aun durante los periodos en que la economía nacional creció rápidamente, la escolaridad de la fuerza de trabajo lo ha hecho con mayor celeridad. Así durante la década pasada sólo se incorporaron al mercado de trabajo 5.3 millones de personas, de los 9.7 millones que salieron del sistema escolar.

El fenómeno anterior tuvo diversas consecuencias. En primer lugar, produjo una “devaluación” de la escolaridad, pues ésta fue menos capaz de asegurar el

* Publicado en *El Universal* el día 29 de junio de 1979.

acceso al mercado de trabajo, de como lo había sido en el pasado. En segundo lugar, el ingreso promedio de quienes cursan educación superior es el único que creció más rápidamente que el promedio nacional. Sin embargo, entre las personas que cursaron este nivel educativo apareció una tendencia hacia una mayor concentración del ingreso. Un sector muy pequeño de estas personas logró incrementar sus ingresos, mientras que la mayoría del grupo vio reducir su ingreso relativo. En tercer lugar, las personas que tuvieron menos educación sufrieron más directamente las consecuencias de la escasez de empleos, pues los patrones disminuyeron la demanda de trabajo poco calificado, al elevar artificialmente los requisitos escolares exigidos para desempeñarlo.

Lo anterior significa que sólo en una proporción muy pequeña, la oferta de trabajo crea su propia demanda. Esta, a su vez, depende de factores sobre los que el sistema educativo no puede actuar. Al superar la oferta de trabajo a la demanda del mismo, el salario correspondiente a cada nivel escolar tiende a disminuir. O bien, si el precio del trabajo es determinado mediante controles gubernamentales, los patrones elevan artificialmente los requisitos escolares y excluyen a los trabajadores que podrían desempeñar las ocupaciones menos complejas. Por tanto, la raíz de este problema consiste en que la economía no crea empleos con la suficiente velocidad como para dar trabajo a todos los que egresan del sistema escolar. Por lo mismo, al ampliarse el sistema educativo se va saturando el mercado de trabajo sin que haya empleo para la población menos educada. Pero, a través del tiempo, también los niveles escolares posteriores a la educación primaria comienzan a devaluarse.

Por otra parte, el sistema educativo se ha expandido aceleradamente. Sin embargo, en nuestro país se ha impulsado el desarrollo de los sectores económicos basados en tecnologías intensivas de capital. De esta manera, por más que crezcan las inversiones en dichos sectores, las plazas disponibles serán insuficientes para absorber la oferta de trabajo generada a través de la expansión escolar. Nos enfrentamos, pues, a una contradicción entre la tecnología productiva y la dotación de recursos del país, pero no a un rezago temporal entre el crecimiento de la educación y el de la demanda de trabajo. Mientras subsista la contradicción mencionada, el desajuste entre el sistema educativo y el mercado de trabajo se hará mayor en la medida en que el sistema escolar se amplíe aún más, para dar cabida a las nuevas generaciones, y logre mejorar su eficiencia interna. Cada vez serán más los individuos que egresan del sistema escolar con una preparación de nivel más alto y que, a pesar de ello, no encuentren cabida

en el mercado laboral. Al mismo tiempo, seguirán operando los mecanismos que propician una creciente concentración del ingreso entre los grupos que tienen acceso a las instituciones educativas que gozan de un mayor prestigio entre quienes manejan las empresas productivas. El mayor problema consiste, sin duda, en que, al buscar la máxima rentabilidad para el capital, los inversionistas eligen tecnologías que desplazan la mano de obra. De esa manera, el país desaprovecha aún más el recurso que posee en abundancia: su mano de obra, por lo cual agrava cada vez más el problema del desempleo. En el fondo de esta contradicción se encuentra una estructura social que impone normas de política económica en beneficio de los grupos que ya disponen de poder y de riqueza. Aunque es indispensable mejorar la eficiencia y aumentar la capacidad del sistema educativo, nada garantiza que estas políticas permitan resolver el desempleo. Por el contrario, podemos esperar que, en igualdad de condiciones, el mercado de trabajo siga aumentando sus requisitos escolares y, con esto, sea cada vez más difícil encontrar empleo, sobre todo si apenas se ha tenido acceso a una educación de nivel elemental.

¿EDUCACIÓN ESCOLAR O EXTRAESCOLAR? *

Ante la necesidad de que los sistemas educativos cumplan efectivamente las funciones que la sociedad les exige, se han venido introduciendo en los últimos años diversas innovaciones educacionales. Algunas de éstas tienen la intención de completar las funciones desempeñadas por los sistemas escolares. Otras, en cambio, intentan reemplazar los sistemas convencionales por considerar que éstos no son susceptibles de adaptarse a las condiciones prevalecientes en su entorno.

La mayoría de tales innovaciones persigue dos objetivos. Por un lado, se proponen ofrecer distintas modalidades de educación que sean capaces de rebasar los límites institucionales de los sistemas escolares tradicionales —para poder ofrecer oportunidades de educación y entrenamiento que no serían compatibles con las estructuras organizativas convencionales—; por el otro, buscan modificar la metodología de la enseñanza, con el objeto de eliminar obstáculos que podrían impedir el desarrollo pleno de las facultades de los educandos. Las innovaciones que persigue el primero de estos objetivos se basan en el supuesto de que, al modificar la organización de los sistemas educativos (a través del establecimiento de sistemas de educación abierta, de educación continua, etc.), es posible ofrecer las mismas oportunidades de educación a toda la sociedad. Esto supone, a su vez, que todas las personas están en “igualdad de condiciones” en cuanto a sus motivaciones, capacidades, posibilidades y grado de información sobre las oportunidades disponibles. Por su parte, las innovaciones que se propone el segundo objetivo parten del supuesto de que la educación sólo debe “cultivar” las habilidades del sujeto, según lo sugiere la corriente pedagógica de corte romántico.

Es fácil advertir que estos dos objetivos se inspiran en la filosofía neoliberal en que se apoyaron las proposiciones de los autores que sostuvieron las tesis desescolarizantes. En última instancia, la lógica de tales objetivos consiste en que bastaría liberar los recursos educativos —y las capacidades de los estudian-

* Publicado en *El Universal* el día 22 de junio de 1979.

tes— para que toda la sociedad pueda beneficiarse en igual medida de la educación disponible. De este modo se favorecería el desarrollo integral del hombre, de conformidad con la filosofía que defendieron dichos autores. Baste recordar que el ideal educativo basado en dicha filosofía consistía en respetar la autonomía del sujeto y, por ende, su iniciativa personal para decidir lo que ha de aprender, y para aprender lo que le guste, en lugar de lo que sirva a cualquier otro propósito. Esto supone, obviamente, que cada quien es libre para determinar la razón de su propia existencia, así como el papel que sus conocimientos han de desempeñar en la misma. Así se obtendría aquello que los autores anglosajones denominan “educación liberadora”, lo cual resulta, por cierto, muy distinta de la que, con el mismo término, se ha desarrollado en América Latina.

Cuando se ha tratado de llevar a la práctica las proposiciones de los autores aludidos, se han detectado diferencias entre la filosofía subyacente en las proposiciones de los mismos, y las condiciones reales de la situación que con ella se pretende subsanar. Hay varias razones para concluir que los sistemas escolarizados no pueden ser eliminados. Por ello, lo que ha sido posible hasta ahora consiste en intentar transformarlos, complementarlos o suplir sus deficiencias a través de diversas medidas. En estas condiciones muchos sistemas educativos contemporáneos están acusando los síntomas que el mismo Iván Illich atribuía a los “procesos acrílicos de desescolarización”.

Entre otros países se encuentran: la producción y consumo de aprendizaje orientado a fines utilitarios o a la obtención de prestigio; la proliferación de agencias que imparten educación extraescolar de segunda clase generalización de formas de manipulación profunda —como las utilizadas por algunos medios de comunicación social—, la aparición de nuevos criterios para distribuir y diferenciar las funciones sociales; la extensión de los procesos alienantes a que en el pasado estuvieron sujetos sólo quienes participaron de la educación escolarizada.

Resulta paradójico señalar, sin embargo, que estos síntomas habrían aparecido aun en el caso de que la desescolarización hubiera sido factible. En realidad, la “educación liberadora” —en el sentido anglosajón del término— produce los mismos efectos que la economía liberal; es decir, propicia la acumulación de poder y prestigio en pocas manos, aumenta la opresión en la medida en que los poderosos aprovechan sus conocimientos para someter a los más débiles, etc. Desde el punto de vista estrictamente educativo, el enfoque mencionado provoca en la cultura un efecto semejante al que predice, en el campo económico, la ley de Gresham (es decir, lo malo elimina lo bueno; lo frívolo desplaza a

lo serio, pues los individuos nunca tratarán de aprender lo que la sociedad necesita). Todo ello se debe a que la descripción que hicieron de la realidad los autores desescolarizantes no generó un análisis suficientemente profundo. De hecho, las proposiciones de tales autores sólo eran sustitutos de segunda clase que pretendían reemplazar la inmensa tarea que sigue siendo necesaria para reconstruir por completo las relaciones sociales características de nuestros países.

Lo dicho tiene, obviamente, diversas implicaciones. Significa, entre otras cosas, que las discusiones en torno a si la educación informal es más idónea que la impartida por los sistemas escolares, carecen de sentido mientras no se refieran a planteamientos más profundos. No sólo se trata, en efecto, de decidir cuál es la educación “más eficiente” (aunque por esto se entienda la más capaz de incorporar a los sectores marginados), ni de buscar la educación que mejor se adapte a las necesidades de determinados sectores. Tampoco se trata simplemente de “liberar” los recursos educativos que actualmente se dedican a los sistemas escolares.

Mientras el análisis y la discusión de estos problemas se limiten a los aspectos señalados, las conclusiones pueden conducir al desarrollo de modelos educativos que, en lugar de transformar, tiendan a congelar las condiciones en que se encuentra la mayoría de la población de los países subdesarrollados. Lo que se necesita, por el contrario, consiste en alterar las condiciones por las cuales la educación escolarizada funciona inadecuadamente en nuestros países. Entre estas condiciones se encuentra el modelo de desarrollo que ha sido adoptado en los países de capitalismo tardío y dependiente. Al tratar de dirigir el funcionamiento del sistema social hacia este objetivo, tendríamos que discernir cuál es el papel que los distintos tipos de educación podrían desempeñar en el proceso. En segundo lugar, habría que definir el tipo de educación que cada agencia social deberá impartir. Sólo en tercer lugar interesaría decidir si la forma más adecuada de impartir tal educación es la que corresponde a los sistemas escolarizados o a los de naturaleza extraescolar.

CUBA: EJEMPLAR EDUCACIÓN DE ADULTOS *

La visita que efectuó a México el doctor Fidel Castro Ruz, sugiere algunas reflexiones en torno a las experiencias que el régimen postrevolucionario de la República de Cuba ha tenido en el campo de la educación de adultos. Como se sabe, esta educación se encuentra entre las “áreas prioritarias” de la Secretaría de Educación Pública de México. Un reporte preparado recientemente sobre dichas experiencias, por un especialista en educación rural del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas (Jorge Werthein: “The Political Economy of Adult Education in Cuba”, Río de Janeiro, marzo de 1979, mimeo), aporta los siguientes datos.

En 1961, toda la población cubana fue movilizada durante más de 8 meses con el objeto de erradicar el analfabetismo en ese país. Más de un cuarto de millón de hombres, mujeres, alumnos y alumnas de las escuelas, fueron transportados a través del territorio cubano y equipados con tres millones de libros y más de cien mil lámparas de parafina. Al empezar ese año, la tasa oficial de analfabetismo era del 21%; en diciembre de 1961, el Gobierno aseguraba que dicha tasa se había reducido al 3.9% la más baja en el continente Latinoamericano—. Los dos principios básicos de esta acción fueron: Que si había analfabetos, también había profesores; y que aquellos que sabían leer y escribir debían compartir sus conocimientos con los demás. La radio y la televisión complementaron la campaña proporcionando material escrito y difundiendo diversos programas. Al mismo tiempo, la cadena nacional de televisión subrayaba continuamente la importancia de la campaña, a través de textos y consignas elaborados por el Ministro de Educación. Además, las cadenas de radio desempeñaron tareas de apoyo en las regiones a las que no tenía acceso la televisión.

Una vez completada la campaña de alfabetización, se puso atención en los adultos que recientemente habían aprendido a leer y a escribir, así como en aquellos otros que no habían logrado terminar su educación primaria. Dos meses después de haber terminado la campaña, se inició el trabajo de postalfabeti-

* Publicado en *El Universal* el día 25 de mayo de 1979.

zación. De esta manera, se abrieron las escuelas secundarias y las facultades obrero-campesinas (las cuales fueron creadas en 1964, con el objeto de preparar a los adultos para ingresar a la universidad).

En la actualidad, la educación de adultos es un subsistema del Ministerio de Educación, y está compuesto como sigue: a) Educación primaria para trabajadores y campesinos; b) Escuela secundaria para trabajadores y campesinos; c) Facultades obrero-campesinas; d) Escuelas de lenguas para los trabajadores, y e) Cursos especiales.

Las escuelas para obreros y campesinos son básicamente de nivel primario. Están articuladas con las escuelas secundarias para obreros y campesinos y con algunos cursos y escuelas de carácter tecnológico.

Las secundarias para obreros y campesinos ofrecen la educación básica para adultos y otorgan un certificado equivalente al de las escuelas secundarias regulares (las cuales constan de nueve grados de educación). Estas secundarias para obreros y campesinos ofrecen los conocimientos necesarios para entrar en los centros tecnológicos y otros cursos de especialización, y están también articuladas con las facultades obrero-campesinas. Tales facultades ofrecen un nivel académico que permite el acceso a la educación superior general y básica. Las escuelas especiales están anexadas a los complejos industriales y azucareros y se dedican a entrenar trabajadores calificados, tanto para las fábricas como para las granjas. (Una parte del curriculum de estas escuelas incluye el trabajo del estudiante por 16 horas semanales en la especialidad vocacional que aquél ha elegido).

El desarrollo de los programas descritos no ha estado exento, por supuesto, de ciertas dificultades. Así, por ejemplo, los logros de la campaña masiva de alfabetización fueron limitados desde el punto de vista pedagógico —sólo se alcanzaron los primeros niveles de lectura y escritura, y en las estadísticas finales de la campaña se apreciaba que el 28% de los analfabetos localizados no pudieron aprender a leer y a escribir durante el periodo previsto—. Sin embargo, la campaña permitió movilizar a la población y cambiar la cultura política de la misma. Por otra parte, con respecto a los programas de postalfabetización, Werthein ha de notar que, particularmente en el nivel primario, la mayor parte de los adultos no ha alcanzado el sexto grado de educación. Con todo, la existencia de un canal alternativo de educación, accesible a la población trabajadora, ha permitido que cientos de miles de personas eleven sus capacidades y puedan participar en los esfuerzos redistributivos del gobierno. Eventualmente, una proporción significativa de la educación universitaria podrá estar represen-

tada por estudiantes procedentes de los centros de trabajo, como ya sucede en la actualidad, más que por aquellos que se prepararon en las escuelas convencionales durante su juventud.

Conviene señalar que, aun el análisis más superficial que se haya de la educación de adultos en Cuba, revela la presencia de tres factores que muy difícilmente se encuentran en los esfuerzos que países como el nuestro realizan para abatir el rezago educativos. Estos factores son: una verdadera preferencia por los sectores populares; la canalización, hacia estos sectores, de los recursos necesarios para exterminar sus carencias educativas, y la organización de sistemas capaces de aprovechar adecuadamente tales recursos.

En efecto, las experiencias a que hemos aludido no pretenden aumentar el nivel educacional de minorías que han aceptado valores relacionados con la competitividad y el ascenso individual. Una vez consumada la campaña de alfabetización, se han dedicado —a tales estructuras— los recursos necesarios para su funcionamiento (aun a costa del desarrollo de otros niveles educativos). De este modo, se han dado —al parecer— pasos importantes para convertir los centros de trabajo en lugares de estudio, y para facilitar a los trabajadores el acceso a la educación superior. En cambio, los países como el nuestro han optado por desarrollar sistemas que utilizan métodos autodidactos porque, entre otras cosas, su operación es menos costosa para el Estado. Sin embargo, la relativa economía de estos sistemas se debe, esencialmente, a que el Estado asume una mínima parte del esfuerzo necesario para abatir el rezago educativo —y transfiere al educando, en consecuencia, la mayor parte de la misma—. Creemos, por tanto, que es necesario revisar este enfoque.

MARGINADOS: PRIORIDAD DEL RÉGIMEN *

Durante la Segunda Reunión Ordinaria del Consejo Nacional de Educación a Grupos Marginados, la SEP dio a conocer diversos aspectos de los Programa que están siendo ejecutados para elevar la cultura de estos grupos. Los medios de comunicación social han difundido, con cierta amplitud, algunas características de tales programas. Sin embargo, el diseño e implantación de estas acciones ha implicado la realización de diversas tareas —y la aplicación de determinados criterios— que, por ser novedosos en ambientes oficiales, conviene comentar expresamente.

Estos programas están dirigidos tanto a la población infantil como a la adulta. En el primer caso —"Programa de Educación Primaria para Todos los Niños"— la SEP no sólo se ha propuesto lograr que todos los niños con edades comprendidas entre los 6 y 14 años tengan la oportunidad de ingresar a la escuela, sino también que terminen la educación primaria y sea mejorada la calidad de la educación que reciben. Para esto fue creado un órgano administrativo, de carácter transitorio, encomendado de mejorar los mecanismos de asignación de recursos, detectar los programas que podrían entorpecer el logro de las metas del programa y proponer soluciones al respecto. Hasta ahora, se han realizado diversas actividades con el fin de implantar este programa. Las que parecen mas importantes son las siguientes:

a) Se ha propiciado la colaboración de los gobiernos estatales y municipales, así como la de las propias comunidades a las cuales se orientan estos esfuerzos. Ello ha exigido constituir más de 10000 asociaciones civiles y comités comunitarios que administran algunos recursos de los que la SEP ha destinado a este programas

b) Se han hecho esfuerzos para clasificar las localidades a las que han de dirigirse los servicios, con el fin de ofrecer a cada una el tipo de organización escolar que requiere. La concomitante diversificación de los servicios se ha reflejado, sobre todo, en un nuevo diseño de albergues escolares, en la expansión

* Publicado en *El Universal* el día 1º de junio de 1979.

de los llamados “concursos comunitarios” (los cuales permiten suplir, en comunidades pequeñas, a los maestros normalistas por jóvenes egresados de las escuelas secundarias), en la distribución de “compensaciones comunitarias” entre algunos maestros para que impartan la educación primaria completa a los niños de su localidad, aun fuera de las horas de la jornada habitual, y en el ofrecimiento de transporte escolar a niños que habitan en localidades bien comunicadas entre sí.

c) Se ha apoyado la realización de diversos proyectos de investigación y desarrollo experimental. Esto se dirige, por una parte, a fundamentar y diseñar acciones que permitan mejorar la eficiencia de las escuelas primarias, y, por la otra, a generar modelos alternativos de educación que permitan ofrecer la primera a quienes hayan abandonado las escuelas convencionales.

d) Se han estructurado algunos proyectos que involucran el uso de determinadas innovaciones educativas y que pretenden aumentar la cobertura de las escuelas convencionales.

Por otra parte, con el fin de ejecutar el Programa de Educación para Adultos, se han creado también algunos organismos especializados, y se han desarrollado diversas tareas que modifican las políticas hasta hoy vigentes. Entre éstas, parecen de mayor importancia las siguientes:

1) Se han establecido mecanismos de colaboración con otras instituciones, para poder abarcar a la población que representa la demanda potencial de la educación de adultos. Así, se han suscrito convenios con la Secretaría del Trabajo, Reforma Agraria y Agricultura y Recursos Hidráulicos. El convenio celebrado con la Secretaría del Trabajo contempla la ejecución de programas de educación básica para trabajadores que utilizan los sistemas abiertos que la SEP administra y se apoyan en acciones que realizará el Congreso del Trabajo. Por su parte, las secretarías de la Reforma Agraria y de Agricultura promoverán tareas de alfabetización y educación básica para adultos en las áreas comprendidas dentro de sus respectivos ámbitos de acción.

2) Se está realizando una evaluación profunda de la primaria y secundaria abiertas. Las áreas prioritarias de este proyecto de evaluación son los procesos de aprendizaje, la organización de los círculos de estudio y la calidad técnica de los materiales didácticos.

Así, pues, se han tomado diversas medidas que, eventualmente, permitirán corregir el rumbo hacia el cual se ha orientado la política educativa del país. En efecto, se está tratando de ofrecer educación a grupos sociales que habían permanecido al margen del sistema educativo, y se ha iniciado la coordinación de

las acciones educativas con otros organismos pertenecientes a los sectores público privado y social. Sin embargo, el éxito definitivo de estas acciones estará condicionado a que la SEP encuentre soluciones para algunos problemas que la misma dependencia identifica en el informe de labores que presentó durante la reunión a que nos hemos referido. Los más importantes son, probablemente, los siguientes:

a) Buscar y aplicar nuevos esquemas administrativos y educativos, que permitan compensar las desventajas sociales y económicas que afectan a la mayoría de la población que se incorpore al sistema educativo, a través de las modalidades que han sido creadas recientemente.

b) Desarrollar tecnologías adecuadas que faciliten el aprendizaje autodidáctico de los adultos, especialmente de aquellos que no terminaron su educación primaria. Una de las tesis educativas más aceptadas en la actualidad, sostiene que cualquier persona es capaz de aprender cualquier cosa, en cualquier edad, siempre y cuando ésta le sea enseñada por medio del método adecuado. Obviamente esto exige encontrar procedimientos de aprendizaje que se adapten a los procesos mentales de la población adulta del país. Además, será necesario desarrollar con más intensidad aquellas actividades que permitan mejorar la organización socialmente la población adulta.

Las actividades que la SEP ha realizado en este campo —y las metas que se propone alcanzar— contrastan notoriamente con lo que se había hecho anteriormente. Ojalá que, en lo sucesivo, dicha dependencia canalice las energías necesarias para encontrar soluciones a los problemas que aún persisten.

VIII EDUCACIÓN MEDIA Y SUPERIOR

PLANEACION DE LA ENSEÑANZA SUPERIOR *

Durante 1977, la opinión pública se enteró de que la Secretaría de Educación había llevado a cabo diversos trabajos con el objeto de reunir elementos de información que, posteriormente, permitirían formular un plan que regularía el futuro desarrollo del sistema educativo del país. Después de los cambios de funcionarios de alto nivel que ocurrieron en la citada Secretaría, nos preguntábamos si el nuevo titular y sus colaboradores aprovecharían los resultados a que habían llegado sus predecesores —y ordenarían la programación y definición de prioridades presupuestales que habían quedado pendientes—, o si, por el contrario, repetirían los estudios que habían sido realizados para preparar la ejecución de estas funciones. Después de algunos meses de espera, la nueva administración ha empezado a proporcionar respuestas a estas interrogantes. En algunos casos éstas apuntan hacia la primera dirección mencionada, pero, en otros, parecen inclinarse hacia la dirección contraria. En el primer caso se encuentra, por ejemplo, el Programa de Educación para Todos, y, en el segundo, el anuncio de que se elaborará un Nuevo Plan Nacional de Educación Superior. Mucho se ha comentado esta decisión, pero conviene recordar que, tanto los criterios conforme a los cuales se definan los problemas de este nivel de enseñanza, como las causas a que éstos sean atribuidos, condicionarán la adecuación de las medidas que el nuevo plan recomiende adoptar. De ahí la importancia que tiene el que la opinión pública se acerque a los planteamientos que aparecen en los diagnósticos que están siendo formulados para fundamentar el plan de referencia. En ellos es posible entrever: 1) algunos de los objetivos generales que deberá perseguir el plan; 2) el tipo de funciones por medio de las cuales se espera que la educación superior contribuya a lograr tales objetivos; y 3) algunas de las características que se espera deberán reunir los mecanismos de planeación, para que dichas funciones sean desempeñadas efectivamente.

1) Con relación a los objetivos, destaca la necesidad de establecer prioridades para regular la orientación, expansión, diversificación, así como la distribu-

* Publicado en *El Universal* el día 28 de julio de 1978.

ción geográfica, social y académica de la enseñanza superior. Se buscaría, por ejemplo, reducir los desequilibrios regionales mediante una política de especialización que promoviese ciertas áreas académicas en cada una de las regiones del país. Se buscaría también que las universidades se preocupasen por el desarrollo del país; que se combatiera la llamada “crisis de vinculación” en que se encuentran estas instituciones con respecto al sistema productivo; que se definieran las relaciones formales que debe haber entre las universidades, sus diversos integrantes, el Estado y el sistema productivo.

2) Entre las múltiples funciones concretas que se mencionan como necesarias para obtener el logro de estos propósitos, se encuentran: el desarrollar modelos de educación adecuados a las “condiciones del país” y orientados hacia la solución de problemas nacionales de carácter fundamental, el óptimo aprovechamiento de los recursos de las instituciones que imparten este nivel de enseñanza, la división de la educación media superior para fomentar “salidas terminales” sin desalentar la continuación de estudios superiores, la elevación de la calidad y de la eficiencia terminal de las instituciones, el fortalecimiento de los programas de educación abierta y, en suma, una mejor comunicación entre la docencia, la investigación y el desarrollo del país.

3) En cuanto a los mecanismos de planeación, se insiste en que éstos sean de naturaleza participativa, que permitan realizar tareas conjuntas sin incurrir en duplicaciones, que faciliten la difusión de innovaciones, etc.

Ahora, bien, después de examinar más en detalle los aludidos diagnósticos, nos ha parecido necesario que aquellos problemas que ahí se analizan sean interpretados mediante la aplicación de marcos teóricos suficientemente respaldados por la ciencias sociales.

En primer lugar, es necesario hacer notar que es imposible que las universidades se orienten a satisfacer las necesidades fundamentales del país, antes de que ellas sean adecuadamente jerarquizadas en un plan global de desarrollo para el país en su conjunto, y generen la demanda ocupacional que es necesaria para asegurar el aprovechamiento de los profesionales que elijan campos como la educación y la producción de alimentos y energéticos. Asimismo, intentar optimizar la productividad de las universidades, sin reorientar al mismo tiempo el estilo de desarrollo del país, exigiría detener con brusquedad el crecimiento de la educación superior. Esto favorecería primordialmente los intereses de las clases minoritarias, tanto por lo que hace a la selectividad del acceso a las universidades e institutos superiores, como por lo que toca a las actividades econó-

micas hacia las cuales se orientarían los egresados. Lo mismo puede decirse en relación con el diseño de nuevas “salidas terminales”. Por otra parte, es difícil establecer prioridades efectivas para el desarrollo de esta enseñanza, mientras cada una de las instituciones que la imparten sea autónoma (o trate de serlo). Esto exigiría, entre otras cosas, el transferir la autonomía a alguna entidad suprainstitucional, cuyas posibilidades de implantación parecen muy remotas en nuestro medio, ya que las universidades abordan con frecuencia el tema de la autonomía como una eliminación de todo vínculo de dependencia —especialmente en relación con el Estado—, pero no como un requisito para estar en mejores condiciones de contribuir a la consecución de objetivos de carácter nacional. Por último, es imposible que las normas mediante las cuales se decida regular las relaciones existentes entre los diversos miembros de las instituciones universitarias, contribuyan en efecto a mejorar el clima de trabajo de las mismas, mientras subsistan en dichas instituciones las condiciones de desigualdad y de escasa participación de los trabajadores en la toma de decisiones, ya que son estas condiciones las que han originado los conflictos que tan frecuentemente obstaculizan el cumplimiento de las funciones asignadas a las instituciones de educación superior.

Antes de impulsar cualquier esfuerzo tendiente a planificar el desarrollo de este nivel educativo, es, pues, indispensable reconocer que muchos problemas de las universidades son meros síntomas de la existencia de fenómenos de mayor profundidad. Así, la llamada “Crisis de vinculación con el sector productivo” es el resultado de las contradicciones que existen entre los intereses de la élites económicas y las aspiraciones de las clases medias; la improvisación académica —con todo lo que ella implica— resulta de que la sociedad prefiere redistribuir el prestigio ocupacional (mediante la expansión del número de personas con títulos profesionales), antes que distribuir realmente la riqueza y el poder; la fuerte concentración de la demanda en pocas zonas metropolitanas proviene directamente del modelo de desarrollo que hasta ahora ha adoptado el país en su conjunto. En fin, el elitismo de la educación superior sólo refleja las profundas desigualdades que caracterizan la distribución del ingreso nacional. Sería deseable que quienes participen en la formulación del anunciado Plan Nacional que regulará el desarrollo de este nivel educativo, consideraran estas observaciones con la seriedad que merecen.

MALTHUS EN NUESTRAS UNIVERSIDADES *

Amplia difusión tuvo en la prensa nacional el discurso que pronunció el Lic. Fernando Solana, en el marco de la ceremonia inaugural del Seminario sobre nuevas Tendencias y Responsabilidades para las Universidades de América Latina. En dicho discurso encontramos declaraciones que esbozan, en primer lugar, la forma en que el régimen interpreta la situación en que se encuentra la enseñanza superior de nuestro subcontinente; en segundo lugar, señalan algunos de los factores a los cuales atribuye el régimen dicha situación; en tercer lugar, contienen proposiciones sobre los objetivos hacia los que habrá que orientar en un futuro el desarrollo universitario; y, en cuarto lugar, presentan un bosquejo de las políticas concretas que será necesario implantar para lograr tales objetivos. En pocas ocasiones como ésta, la opinión pública ha tenido la oportunidad de conocer las premisas de que se parte, los valores que se persiguen y las estrategias que se pretende adoptar, al programar la enseñanza superior.

Los rasgos que, según el secretario de Educación, caracterizan la situación prevaleciente en nuestras instituciones universitarias, se refieren en especial a las tensiones que han obligado a dichas instituciones a convertirse en “áreas abiertas a los conflictos sociales y a la lucha ideológica y política... las cuales generan una atmósfera que hace difícil para ellas el cumplir con seriedad y rigor sus programas educativos y científicos”. Esto contrasta, como lo señaló el funcionario citado, con la situación existente en las universidades tradicionales, las cuales eran consideradas como “casas de cristal”, porque no se interesaban ni les afectaba, al menos aparentemente, lo que ocurría en su entorno económico, político y social.

Las tensiones señaladas se originan, según el Lic. Solana, en el crecimiento de la población, el cual “ha precipitado los cambios e inquietudes sociales de nuestro tiempo... y al manifestarse en sociedades polarizadas por la mala distribución de la riqueza, agudizan en las universidades, la atmósfera de conflicto”.

* Publicado en *El Universal* el día 1° de septiembre de 1978.

De aquí surge la necesidad de definir como objetivo “la orientación y canalización de estos contingentes hacia formas de convivencia más justas, más ordenadas y más libres; es decir, orientar la transformación de la sociedad hacia situaciones capaces de aumentar la riqueza, corregir la injusticia y asegurar un mínimo de bienestar a toda la población”.

Las estrategias que el secretario propone para alcanzar este objetivo están obviamente determinadas por el diagnóstico que él mismo ha efectuado en relación con los factores que han precipitado la situación en que se encuentran nuestras instituciones de enseñanza superior. Estas estrategias se refieren en esencia, a hacer crecer las universidades sin que se deteriore la calidad de sus tareas académicas fundamentales. Habrá que evitar, por tanto, que las universidades se sigan desarrollando de “manera anárquica”, y procurar, en cambio que lo hagan en forma “racional”. La manera concreta en que el régimen define esta racionalidad fue descrita en dicha oportunidad a los periodistas, por otros funcionarios como el subsecretario de Planeación y el secretario general de la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior. Ella consiste, fundamentalmente, en limitar el crecimiento de la educación superior para evitar la “sobreproducción de profesionales” que ocurre, por ejemplo en las escuelas de medicina del país. Al mismo tiempo, se ofrecerán oportunidades para cursar “carreras cortas”, que formen “técnicos capaces de satisfacer las necesidades educativas, económicas, políticas y sociales de los mexicanos”

De lo anterior se infiere que el régimen sólo aceptará incrementar la capacidad de las universidades cuando se cuente, por una parte, con los recursos docentes y administrativos que sean necesarios para impartir enseñanza de buena calidad, y, por la otra, cuando existan demandas efectivas para los egresados de la carrera o especialidad de que se trate. Cuando no sea posible satisfacer estos requisitos, los alumnos serán canalizados a instituciones que les ofrezcan opciones ocupacionales de nivel subprofesional, las cuales contarán, presumiblemente, con recursos didácticos de menor calidad de la que tienen aquellos que se encuentran en las instituciones de nivel universitario. Esto exigirá, por supuesto, adoptar criterios que permitan seleccionar a los alumnos que sean admitidos en las universidades, o canalizados hacia instituciones de nivel técnico.

Los conocimientos que las ciencias sociales han acumulado con respecto a las interacciones existentes entre el sistema educativo, por una parte, y la estructura social, por la otra, permiten anticipar que una política como la anterior concentrará en las universidades a los individuos que, por haber nacido (y/o

haberse educado) en ambientes en que se aceptan los valores que legitiman al sistema social, y por haber disfrutado de un nivel de vida aceptable, tendrán mayores probabilidades de aprobar los exámenes de admisión a las instituciones de educación superior; por el contrario, esta política concentrará en las escuelas de nivel subprofesional a los estudiantes que procedan de familias de escasos recursos y menor nivel educativo. En general, el primer grupo estaría compuesto por hijos de profesionales y de otro personal que desempeña ocupaciones no manuales, y el segundo estaría formado por los hijos de los obreros y artesanos que hayan podido dar a sus hijos una educación equivalente a la de nivel preparatorio. Lo peor de todo es que, en tanto que a los primeros se les dará una educación que les asegure una ocupación adecuadamente remunerada (toda vez que se tomarán en cuenta las demandas efectivas del mercado de trabajo, al orientar el crecimiento de las instituciones de enseñanza superior), a los segundos se les ofrecerán oportunidades de especialización vocacional, sin que aparentemente alguien se haya preocupado por crear las demandas efectivas que permitan aprovechar tales habilidades en el mercado ocupacional. Por tanto, el destino de los egresados de las escuelas de nivel subprofesional. Será semejante al que hasta ahora han enfrentado muchos de ellos, lo cual los ha obligado a continuar sus estudios en el nivel superior.

Es necesario señalar que esta situación apunta en una dirección contraria a la que proponen los objetivos mencionados por el secretario de Educación, al referirse a la necesidad de que nuestro desarrollo se oriente hacia la justicia. Sin embargo, esta situación es la que se deduce lógicamente del diagnóstico expresado por el funcionario mencionado al analizar la situación de nuestro sistema de educación superior.

Consideramos que es de primordial importancia reconocer que, en lugar del crecimiento demográfico, lo que efectivamente ha deteriorado la calidad de la educación superior —y saturado el mercado de trabajo para algunas profesiones— consiste, por una parte, en que se ha adoptado una política de expansión educativa sin haber tomado, al mismo tiempo, las medidas que son indispensables para desarrollar y asignar los recursos que permitirían impartir educación de buena calidad; y, por la otra, dicha situación ha sido provocada por un modelo de des arrollo que nos ha hecho caer en el absurdo de considerar que sobran médicos, abogados, ingenieros y otros profesionales, en un país donde la mayoría de la población carece de los más elementales servicios de salud, de personal especializado para poder hacer valer sus derechos agrarios, laborales, civiles,

etc., y don de, en fin, el nivel de desarrollo alcanzado por una buena parte del territorio es todavía incipiente.

Ante esta situación, el Estado deberá tomar las medidas necesarias para que tales necesidades se conviertan y expresen en la forma de demandas efectivas, lo cual permitiría, obviamente, ampliar la demanda de recursos humanos de diversos niveles, en lugar de tratar de reducir la población de nuestras instituciones educativas, como lo hubiera aconsejado Malthus hace más de cien años.

¿SALIDAS TERMINALES O JUSTICIA SOCIAL? *

Se ha anunciado la creación de un “sistema nacional de enseñanza media terminal”, con el cual se pretende evitar que se sigan congestionando nuestras instituciones de educación superior. La idea que subyace en esta decisión consiste en canalizar directamente hacia carreras de nivel subprofesional, a todos los alumnos que no demuestren tener las aptitudes necesarias para cursar estudios de nivel superior. Esta medida, además de seleccionar a quienes tengan acceso a las instituciones de educación superior, facilitará que los alumnos de estas instituciones reciban mejores recursos docentes y de otros géneros (pues a cada uno le tocaría una porción mayor del “pastel” que se estaría repartiendo). A su vez, esto permitiría, al menos hipotéticamente, mejorar la calidad de la enseñanza que imparten nuestras universidades e institutos superiores. Por las trascendencia que puede tener esa medida, recordaremos algunos de los antecedentes en que se ha fundamentado; describiremos las principales consecuencias que ella puede generar en nuestro medio, y discutiremos otra estrategia que debería ser considerada por quienes planifican nuestro sistema educativo.

A pesar de que durante los últimos tres sexenios gubernamentales la matrícula total del sistema escolar creció a tasas anuales similares (6.91%, 6.16% y 6.96%, respectivamente), el crecimiento de las inscripciones correspondientes a las enseñanzas media-superior y superior se aceleró sensiblemente (del 10.6% anual entre 1958 y 1962, a 11,17.8% entre 1970 y 1976). Estas pautas de crecimiento exigieron aumentar los gastos educativos, en términos reales, a una tasa promedio de 12.25% anual. La proporción del gasto total educativo que corresponde a los niveles posteriores a la enseñanza secundaria, aumentó del 21.1% al 38% durante el mismo lapso. Así, el 8.1% de los alumnos absorbe casi el 40% de los recursos educativos del país.

Por otra parte, se ha observado que el número de puestos disponibles en el mercado de trabajo para los egresados del sistema escolar aumenta (aun en

* Publicado en *El Universal* el día 15 de septiembre de 1978.

periodos de bonanza económica) a ritmos más lentos que el correspondiente al número de alumnos que abandonan este sistema para tratar de incorporarse a la actividad económica. En consecuencia, se va produciendo una progresiva “devaluación de la escolaridad”, pues los estudiantes que se prepararon para desempeñar una ocupación determinada tienen que aceptar puestos de menor categoría que la prevista en sus planes de estudios, y quienes abandonan el sistema escolar con una educación inferior a la enseñanza secundaria tienen muchas probabilidades de permanecer desempleados. En efecto, una encuesta hecha recientemente en el sector moderno de la economía, reveló que aquellas ocupaciones para las cuales se prepararon los egresados de las escuelas técnicas de nivel medio-superior requieren, en promedio, una escolaridad de nivel universitario, en tanto que los puestos que teóricamente pueden ser desempeñados con educación secundaria, exigen en promedio una escolaridad equivalente a la de nivel preparatorio. Así, pues, ese 40% de los recursos del sistema escolar dedicado al financiamiento de la educación postsecundaria, está lejos de producir los beneficios que la sociedad espera del mismo.

Con el fin de remediar esta situación, hasta ahora han sido discutidas dos soluciones excluyentes: o se toman algunas medidas para controlar el crecimiento de la educación superior, o se continúa desarrollando ese nivel educativo al mismo ritmo que exige la expansión de la educación media. En otras palabras, se ha planteado la disyuntiva de regular el crecimiento escolar en función de las demandas derivadas del crecimiento de la economía, o en función del desarrollo de la llamada “demanda social”.

En favor de la primera alternativa, se aduce la necesidad de elevar la calidad de la educación superior; se menciona, asimismo, la imposibilidad de seguir aumentando —al mismo ritmo que en el pasado— los subsidios destinados a las universidades e institutos superiores, y se menciona también la conveniencia de que, paulatinamente, la escolaridad de los egresados del sistema se aproxime a la que corresponde teóricamente a aquellas ocupaciones que, a corto plazo, estarán disponibles, en el mercado laboral, para estos egresados (es decir, que los egresa dos de las universidades no tengan que aceptar puestos de complejidad inferior a la de aquellos que teóricamente podrían desempeñar).

La segunda alternativa ha sido defendida mediante el argumento que invoca la necesidad de ofrecer a todos los alumnos, por razones de justicia, las mismas oportunidades educativas. También puede haber quienes la defiendan mediante la aplicación de un razonamiento derivado del pensamiento de algunos econo-

mistas neoclásicos. Este razonamiento tendría, por su parte, dos puntos de apoyo. El primero sería la necesidad de seguir elevando la escolaridad de la fuerza de trabajo, para poder mejorar la capacidad productiva de la misma (sólo el 28% de los “profesionales y técnicos” censados en 1970 obtuvieron alguna educación posterior a la de nivel preparatorio). El segundo punto de apoyo señalaría la posibilidad de que la mencionada devaluación educativa contribuyera a mejorar la distribución del ingreso, mediante un mecanismo inverso al que tradicionalmente han recurrido los economistas (ya que, en lugar de esperar que aumenten los ingresos de las personas que reciben menos educación, se buscaría que los más escolarizados obtengan, paulatinamente, remuneraciones menos alejadas de las que corresponden a los primeros).

En realidad, todos estos argumentos pueden ser refutados si se identifican otras consecuencias que se derivarían de las estrategias mencionadas, o bien si se demuestra que no se cumplen en efecto los supuestos que les sirven de punto de partida. Así, por ejemplo, la primera alternativa generaría las siguientes consecuencias indeseables. Por un lado, fomentaría el desarrollo de universidades cada vez más elitistas, cuyo funcionamiento acentuaría aún más nuestra ya desigual distribución del ingreso. Aunque se sabe que las pautas con que actualmente se distribuyen las oportunidades educativas no bastan para mejorar la distribución del ingreso; podría esperarse una mayor concentración del mismo, si se opta — con plena conciencia — por una distribución educacional todavía más” desigual. Además, esta alternativa neutralizaría las escasas posibilidades que el sistema ofrece actualmente para que los alumnos procedentes de las clases proletarias experimenten alguna movilidad intergeneracional en sentido ascendente. Pero todavía más nefasto resultaría el hecho de que, al tener que regular el desarrollo de las llamadas “salidas terminales” en función de las demandas reales que plantea el sistema económico, se negaría la oportunidad de recibir educación preparatoria a una parte considerable de los alumnos que terminen la enseñanza secundaria. (Las condiciones en que tales alumnos se incorporarían al mercado de trabajo serían obviamente más deplorables de lo que actualmente son).

Con respecto a la segunda alternativa, habría que señalar, por una parte, que la justicia exige ofrecer a todos los mexicanos las mismas oportunidades de terminar la educación elemental (entendiendo por esto una igualación en los rendimientos académicos), más que ofrecer a los pocos que alcanzan la educación preparatoria, las mismas oportunidades de ingresar a la enseñanza superior. Por otra parte, habría que tomar en cuenta que el “razonamiento neoclásico”

que aquí transcribimos sólo puede ser, en el mejor de los casos, parcialmente válido. En primer lugar, porque es dudoso que la simple escolaridad contribuya a mejorar la productividad; en segundo lugar, porque se ha demostrado que la devaluación educativa no afecta en la misma medida a todos los grupos sociales, ya que quienes resienten sus consecuencias son, principalmente, los alumnos procedentes de las clases proletarias.

De todo esto se concluye que es indispensable considerar una tercera alternativa. Esta tiene que partir de un plan de desarrollo nacional que garantice la vinculación de las universidades con las necesidades reales de los grupos mayoritarios de país, y debe asegurar la igualdad de oportunidades educativas desde el nivel elemental. De no ser así, nos enfrentaríamos al peligro de que la política educativa se fundamentara en criterios deformados, como son los de quienes renuncian al propósito de que el país se oriente efectivamente hacia una mayor libertad y justicia, por lo que aconsejan ajustar el desarrollo educativo a las condiciones que, a corto plazo, imponen las características de un sistema económico de corte neocapitalista dependiente.

RESULTADOS DE LA EDUCACIÓN TÉCNICA *

Entre los objetivos que actualmente persiguen las autoridades educativas del país, se encuentra el de vincular el desarrollo de las ramas del sistema escolar que imparten enseñanzas de carácter vocacional, con los requerimientos de recursos humanos planteados por nuestro desarrollo económico. De este modo, no sólo se pretende asegurar que la educación cumpla su función de preparar al personal necesario para el desenvolvimiento del país, sino que también se intenta favorecer la movilidad social de los alumnos que prefieren inscribirse en dichas ramas del sistema, en lugar de hacerlo en escuelas orientadas hacia la preparación de estudiantes que ingresen a la educación superior.

Aunque es escasa la información que se tiene en nuestro medio sobre la eficiencia de la educación técnica, dicha información es suficientemente confiable. Ella permite predecir que los objetivos perseguidos a través de la política aludida no podrán ser alcanzados —a menos que se modifiquen, sustancialmente, tanto el contexto socioeconómico en el que se desenvuelven las escuelas técnicas, como el contenido curricular de las mismas—. Esta es, en efecto, una de las principales conclusiones a que llegó una investigación realizada durante el año pasado. Ella se basó en una muestra de 1 200 egresados de escuelas técnicas de nivel medio superior, los cuales representaron el 50% de quienes, durante los últimos cinco años, obtuvieron certificados que los capacitan para desempeñar algún empleo de nivel subprofesional (en cuatro escuelas preparatorias técnicas), así, como el 50% de todos aquellos que, durante el mismo periodo, egresaron de 2 escuelas del mismo nivel, pero sólo imparten educación de carácter “terminal”.

El desempeño profesional de estos egresados fue analizado desde varios puntos de vista. En algunos casos —que corresponden a quienes trabajan en industrias de transformación intensiva de capital— se pudieron hacer comparaciones entre el desempeño de dichos egresados y el de los individuos que proceden de escuelas preparatorias de carácter general. Entre los resultados obtenidos se encuentran los siguientes:

* Publicado en *El Universal* el día 17 de agosto de 1979.

1. A la Edad de 20 años, los egresados de ambos tipos de escuelas preparatoria que trabaja en empresas del tipo de la anteriormente señalada, obteniendo casi los mismos ingresos (\$27.43 y \$22.67 por hora, respectivamente, en 1978) Sin embargo, a los 28 años de edad, los egresados de preparatoria generales alcanzan un salario promedio de \$40.63 por hora, en tanto que los que proceden de preparatorias técnicas perciben \$25.85. A los 40 años, los que cursaron preparatoria general reciben \$52.75 por hora, mientras que los egresados de escuelas técnicas del mismo nivel sólo obtienen \$33.50 (convienen advertir que ambos tipos de egresados tienen antecedentes socioeconómicos similares, pero desempeñan ocupaciones de distintas categorías). Por tanto, los egresados de las preparatorias generales reciben, por año, un premio de \$1.25 por hora de trabajo. En cambio, cada año de experiencia retribuye a los egresados de preparatorias técnicas sólo 55 centavos por hora trabajada. A través de una vida activa de 40 años, quienes asistieron a las preparatorias generales obtienen ingresos por 15 millones de pesos; en cambio, los individuos que asistieron a preparatorias técnicas sólo perciben 3.3 millones.

2. Más del 190% de los alumnos que asisten a las preparatorias técnicas que fueron investigadas, prefieren continuar sus estudios a nivel superior del sistema. Sin duda, esto es atribuible a la forma en que los mismo alumnos perciben las oportunidades de trabajo a que puedan aspirar, si se limitan a adquirir educación técnica de nivel medio.

3. Uno de los problemas que han sido señalados con mayor insistencia, se refiere a que el mercado de trabajo exige, paulatinamente, mayores cantidades de escolaridad de la que fue necesaria, hasta hace poco, para desempeñar las diversas ocupaciones. Esto se interpone a la movilidad social de los jóvenes que egresan del sistema escolar, pues cada vez les es más difícil obtener los puestos que, hasta ahora, han requerido los niveles escolares que estos jóvenes se proponen alcanzar. Con el objeto de dilucidar si este fenómeno afecta en mayor grado a los egresados de las preparatorias generales que a los de las preparatorias técnicas, estimamos los promedios de escolaridad con que se desempeñan las ocupaciones en que con mayor frecuencia se ubican los egresados de estos dos tipos de enseñanza. (Al hacer esta comparación, controlamos la edad y el sexo de los egresados). Se encontró que los varones procedentes de escuelas preparatorias generales —y que consiguen trabajo en el “sector moderno” de la economía— se insertan al mercado en ocupaciones que requieren, en promedio, caso la misma escolaridad que ellos obtuvieron. En cambio, los que egresan de

escuelas preparatorias técnicas —y pueden entrar a ese mismo sector de la economía— se insertan en ocupaciones desempeñadas por quienes tienen, en promedio, 3.5 grados menos de la escolaridad que ellos alcanzaron. Para las mujeres, el problema es todavía más grave. Si proceden de preparatorias generales, consiguen puestos desempeñados por personas que tienen, en promedio, 2.5 grados menos de la escolaridad de aquéllas; y cuando proceden de preparatorias técnicas, consiguen puestos desempeñados por quienes cursaron, en promedio, 5.3 grados menos de educación de la que aquéllas obtuvieron. Esto significa que, al contrario de lo que comúnmente se supone, la brecha entre la escolaridad que están alcanzando los jóvenes que terminan la enseñanza media, y la que requieren en promedio las ocupaciones que ellos pueden obtener en el sector moderno de la economía, es mayor para los egresados de las escuelas técnicas. Así, pues, la enseñanza vocacional se está “devaluando” más rápidamente que la de carácter general.

4. Quienes diseñaron los planes de estudio de la educación técnica de nivel medio superior, trataron de adecuar los contenidos de dichos planes a los requerimientos de las ocupaciones, que consisten, esencialmente, en supervisar el desarrollo de procesos productivos. Sin embargo, la encuesta reveló que la mayoría de estos egresados —que no continuaron sus estudios en el nivel superior—desempeñan ocupaciones independientes como la de obrero especializado o artesano. Más aún, los análisis de las carreras ocupacionales de los entrevistados revelaron que la movilidad ocupacional de quienes cursaron preparatoria técnica es prácticamente nula, independientemente del origen social y de la edad de los mismos. La movilidad de los egresados de escuelas preparatorias generales es débil, excepto para las personas que han rebasado los 30 años de edad y proceden de familias con buenos ingresos.

5. Por último, se comprobó que el salario de los entrevistados depende, fundamentalmente, del segmento del mercado laboral en el que aquellos se insertan. Esto apoya diversas teorías recientemente formuladas, según las cuales la “productividad” de los egresados (o, mejor dicho, la capacidad de negociación de los mismos) no depende tanto de la escolaridad alcanzada, cuanto de las características tecnológicas y sociales del contexto en el que las personas utilizan su escolaridad con fines productivos. En otras palabras, el mercado de trabajo está estructurado de tal manera que provoca profundos contrastes entre los niveles de vida de unos pocos y los de los grupos mayoritarios del país —independientemente de la escolaridad que estos grupos obtienen—. Por tanto, lo menos que podemos esperar es que los planificadores de la educación —y los propios estudiantes— consideren con detenimiento estos datos.

REPLANTEAR LA ENSEÑANZA TÉCNICA *

En un discurso pronunciado recientemente, el doctor Guillermo Massieu —subsecretario de Educación e Investigación Tecnológica— se refirió una vez más a la necesidad de evaluar los resultados del sistema nacional de enseñanza técnica. Según el citado funcionario, urge conocer, entre otras cosas, el número de egresados de ese sistema que se han incorporado a las actividades docentes, industriales y de servicios. Reconoció, además, que es necesario contar con un instrumento que coordine el crecimiento de esta enseñanza, por lo cual, manifestó, “en breve quedará instalado el Consejo del Sistema Nacional de Enseñanza Técnica” (el cual, por cierto, debió haber sido establecido desde 1975, de acuerdo con una ley expedida ese año).

Desde la década de los años cincuentas, la educación técnica ha sido objeto de diversas controversias. Estas han dependido, en un primer plano, de los argumentos invocados para justificar la expansión de esta enseñanza. A su vez, tales argumentos han variado en función de los enfoques utilizados para analizar aquellas circunstancias extremas al sistema educativo que, en último término, determinan la eficiencia de la enseñanza técnica.

En efecto, quienes hace dos décadas teorizaban sobre el papel de la educación en el desarrollo económico, ponían el acento en la educación técnica —al señalarla como la indicada para formar los “cuadros medios” indispensables para que, países como el nuestro, alcanzaran niveles de desarrollo comparables a los que ya habían logrado entonces las naciones del Atlántico del Norte—. Por esta razón, en México se dieron los primeros pasos para establecer —durante el sexenio de López Mateos, y bajo el control de la SEP— un sistema de escuelas técnicas de nivel medio. Posteriormente, dicho sistema tuvo que responder a otras presiones generadas, en primer lugar, por la escasez de empleos a que se enfrentaron los egresados del mismo sistema, y, en segundo lugar, por la necesidad —que ya se sentía— de canalizar hacia especialidades tecnológicas la demanda social a que se enfrentaban las universidades del país.

* Publicado en *El Universal* el día 10 de noviembre de 1978.

La respuesta a estas presiones consistió, simplemente, en agregar en forma gradual la enseñanza de nivel superior a las escuelas que ya impartían educación técnica de nivel medio. Esta tendencia generó los actuales Institutos Tecnológicos Regionales, los cuales se expandieron durante el sexenio 1970-76 a un ritmo más rápido del que se había observado durante el régimen de Díaz Ordaz. Fue tan acelerado el crecimiento de este sistema, que el fenómeno ha sido considerado, por el director del mismo, como nocivo para la calidad de la enseñanza que se imparte en estos institutos.

La percepción del impacto que el crecimiento de la enseñanza de nivel superior ha tenido sobre la calidad de la educación en las instituciones que la imparten—sumada a la constante observación de que los egresados de las carreras de nivel superior tienden a permanecer subempleados—, ha llevado a las autoridades a la conclusión de que es necesario rectificar la política que se ha implantado recientemente. Por esto insisten en la necesidad de desarrollar escuelas técnicas que no ofrezcan a sus alumnos oportunidades de realizar estudios superiores sino que los conduzcan a las llamadas “salidas terminales” de nivel medio. Debemos advertir, sin embargo, que las condiciones que determinaron en el pasado la conversión de las escuelas técnicas de nivel medio, en instituciones de educación superior, no han desaparecido durante los últimos años, sino que, al contrario se han agravado considerablemente a partir de 1976. No hay por tanto, a la vista elementos de juicio que justifiquen desarrollar técnicas de nivel medio, si se atiende a los efectos que dichas escuelas generan en el mercado laboral.

Si, como lo ha anunciado el doctor Massieu, las autoridades acometen la tarea de evaluar los resultados de la enseñanza técnica que se está impartiendo llegarán con respecto a la educación de nivel medio a las siguientes conclusiones (éstas han sido extraídas de una encuesta aplicada al 50% de los egresados de las escuelas de este tipo, que ha obtenido diplomas de “técnicos de nivel medio”, o que cursaron estudios terminales de este nivel en las ramas de la enseñanza tecnológico-industrial):.

Con respecto al empleo que desempeñan, se observa que un 30% de estos egresados trabajan como obreros especializados; una proporción similar se encuentra ubicada en posiciones de niveles proporcionales a los que supone su educación escolar; un 11% de los mismos ha abandonado las ocupaciones vinculadas con la producción y con la dirección de empresas industriales— un 16% se encuentra fuera de la población económicamente activa (la mayoría de

éstos siguen estudiando); un 8% está ubicado en el sector informal de la economía— y un 5% trabajan como obreros no especializados. Así, pues, el 540/0 de estos individuos desempeñan ocupaciones que requieren una escolaridad inferior a la que han obtenido, y el 16% ha optado por continuar sus estudios en el nivel superior, para poder competir más ventajosamente en el mercado de trabajo. Por otra parte, se advierte que sólo un 35% de estos sujetos ha experimentado alguna movilidad ascendente, en relación con la ocupación desempeñada por sus padres. (Es probable que, entre el 16% de estos egresados —que han optado por continuar sus estudios— se encuentren algunos otros que, en el futuro, experimentarán también alguna movilidad en el mismo sentido). También se puede apreciar que sólo un 18% de los integrantes de esta muestra han ascendido en la escala ocupacional desde que terminaron su educación escolar.

Estos datos que, de hecho, confirman los hallazgos de otras investigaciones de carácter más general que se han efectuado en nuestro medio, deben provocar en los responsables de la planeación educativa del país una actitud que los lleve a proponer soluciones originales y de fondo. Conocemos por demás las causas que originan estos problemas; sabemos que entre las más importantes de ellas se encuentra una profunda contradicción entre los requerimientos tecnológicos derivados de la estructura de nuestra demanda global (condicionada, a su vez, por una distribución del ingreso a todas luces injusta), y las características de los recursos humanos de que dispone el país. Por tanto, en lugar de seguir haciendo investigaciones sobre las posibilidades de crear empleos al interior de los sectores que integran actualmente nuestro sistema económico, urge desarrollar programas autónomos que, a la larga, permitan fortalecer el “sector social” de la economía, que hasta ahora ha permanecido rezagado. Lo contrario implicaría adaptar el sistema educativo a un orden social inaceptable.

CINCUENTA AÑOS DE AUTONOMÍA *

Este año, la Universidad Nacional Autónoma de México celebra el cincuentenario del reconocimiento de su autonomía. Las autoridades de esta casa de estudios han programado varias actividades para celebrar tan importante aniversario. Ojalá que con este motivo, la universidad evalúe la política que ha instaurado para resolver sus problemas.

En 1969, siete exrectores de la UNAM fueron entrevistados con el propósito de que analizaran la situación en que se encontraba la universidad a los cuarenta años de haber obtenido su autonomía. Los principales puntos mencionados en esa ocasión fueron los siguientes: 1) Las limitaciones a la autonomía universitaria, derivadas de la Ley Orgánica de la UNAM y de la estructura financiera de la misma; 2) La necesidad de atender un número de alumnos que rebasa la capacidad de las instalaciones y de los recursos humanos de la institución y 3) Las pautas de distribución de oportunidades de acceso a la UNAM.

Al referirse a la autonomía universitaria, algunos exrectores señalaron que ésta había quedado seriamente limitada por el establecimiento de la Junta de Gobierno, prevista en la Ley Orgánica de la universidad que se encuentra en vigor desde 1945. Según dijo el doctor Ignacio García Téllez, la Junta citada “va en contra de todas las tendencias democráticas que deben orientar la composición del Consejo Universitario”. En esto coincidió el doctor Mario de la Cueva, quien comparó esa Junta con el “supremo Poder Conservador de las leyes llamadas constitucionales de 1836, y con el conjunto de príncipes electores encargados de la designación del sacro emperador romano—germánico”. (Como lo hiciera notar el doctor Manuel Gómez Morín, la idea de establecer ese organismo fue importada de países muy diferentes del nuestro). La estructura financiera de la universidad también fue señalada por los exrectores como factor limitante de la autonomía de la institución. Por esto, el doctor Luis Garrido mencionaba la necesidad de que la UNAM obtuviera bienes propios, o de

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

que se le asegurase un porcentaje determinado del presupuesto federal. También el doctor Gómez Morín hizo notar que, desde el reconocimiento de la autonomía jurídica de la universidad, “faltaron las bases para que la UNAM pudiera alcanzar su verdadera autonomía económica”.

En relación con el número de estudiantes que atiende la universidad, varios exrectores (los doctores Gustavo Baz, Salvador Zubirán, Antonio Castro Leal y Luis Garrido) estuvieron de acuerdo en que la universidad no puede cumplir con su misión, si se le exige matricular a una población estudiantil varias veces mayor de la que sería compatible con los recursos de que dispone.

En estrecha vinculación con los problemas de financiamiento, percibía el doctor Baz la gratuidad indiscriminada de la enseñanza de la UNAM. Por su parte, el doctor García Téllez hacía notar que, a pesar de que la UNAM ofrecía su enseñanza en forma prácticamente gratuita, “entre los estudiantes universitarios sólo el 3% procede del campo, el 13% pertenece al sector obrero y el resto corresponde a la clase media y a la acomodada”.

Diez años después de que se hicieron estas observaciones, la opinión pública puede comprobar que la Ley Orgánica de la Universidad no ha sido modificada para garantizar que la Junta de Gobierno quede integrada por personas pertenecientes a la propia universidad. Tampoco se han establecido mecanismos que aseguren la autonomía financiera de la UNAM frente al Estado y a otros poderes que eventualmente podrían controlarla. En este sentido, sería indispensable que la comunidad universitaria tuviese la última palabra en la elección de sus autoridades y en todos los asuntos vinculados con su administración interna. La autonomía financiera, en cambio, podría ser incompatible con el logro de ciertos objetivos derivados de las necesidades de la colectividad nacional. Por tanto, habrá que garantizar que los mecanismos de planeación universitaria que acaban de ser establecidos en el país, sean capaces de garantizar la autonomía interna de la institución y de orientar el funcionamiento de la misma hacia metas definidas de acuerdo con las necesidades mencionadas.

En cuanto a los problemas derivados del crecimiento de la universidad, durante la última década se han tomado diversas medidas para impedir que las instalaciones se sigan saturando al mismo ritmo que en el pasado. Entre estas medidas se encuentran: la creación de las escuelas nacionales de Enseñanza Profesional, de los colegios de Ciencias y Humanidades y de la Universidad Autónoma Metropolitana (cuyos principales dirigentes pertenecieron a la Universidad Nacional). Pero, a pesar de su innegable importancia, ninguna de estas

medidas ha sido capaz de evitar el “congestiónamiento” de la Ciudad Universitaria (la cual sólo fue planeada para 40,000 alumnos), ni de las escuelas preparatorias tradicionales. Por otra parte, para combatir en cierta medida el elitismo de la universidad, se han hecho importantes esfuerzos por impulsar la educación abierta, —así como las actividades de extensión universitaria—. Sin embargo, en muchos casos tales medidas han satisfecho necesidades educativas distintas de las que plantean los estudiantes regulares de la universidad. Por tanto, no han coadyuvado en forma efectiva a “democratizar” la enseñanza (pues la composición social de quienes participan de los sistemas abiertos no suele ser significativamente distinta de la de los alumnos regulares).

Finalmente, durante los últimos años se han gestado nuevos problemas. Entre éstos se encuentra el deterioro de las relaciones entre la institución y sus trabajadores. Podría pensarse que, de alguna manera, esto ha sido provocado por la escasez de canales que garanticen la participación de la comunidad universitaria en la gestión administrativa de la casa de estudios.

En síntesis, la universidad celebra sus 50 años de autonomía después de haber desempeñado importantes funciones en el desarrollo del país. Sin embargo, los enfoques desde los cuales han partido las medidas tendientes a resolver los principales problemas de la institución, deberán ser revisados. En lugar de instaurar medidas dirigidas aisladamente a cada una de las situaciones que se desea mejorar, será indispensable aplicar soluciones globales. Estas sólo pueden emanar, como es obvio, de una diferente interpretación de los factores determinantes de los problemas que afectan a dicha institución.

UNA LEY QUE NO CAMBIARA LAS COSAS *

Hasta el 30 de diciembre de 1978 —fecha en que entró en vigor la “Ley para la Coordinación de la Educación Superior”—, México careció de legislación aplicable al conjunto de instituciones que imparten enseñanza de nivel terciario. De hecho, las leyes orgánicas de la educación pública (vigentes hasta 1973) y la Ley Federal de Educación (que se encuentra en vigor) reconocieron el principio de que estas instituciones fuesen reguladas por sus propias leyes o estatutos especiales.

Por otra parte, desde 1921 el Congreso de la Unión ha tenido facultades constitucionales para “dictar las leyes destinadas a distribuir convenientemente, entre la Federación, los estados y los municipios, el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando coordinar o unificar la educación en toda la República”. Sin embargo, estas facultades no fueron realmente ejercidas —al menos por lo que se refiere a la enseñanza superior— hasta fines del año pasado.

Los especialistas en la materia llegaron, hace 10 años, a la conclusión de que la ausencia de una ley que cumpliera los objetivos de coordinar el funcionamiento de las diversas instituciones de enseñanza superior que hay en el país, y de distribuir esta función educativa —así como las aportaciones económicas que requiere— entre los diversos niveles gubernamentales, tuvo una serie de consecuencias indeseables. Así —dicen algunos investigadores del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM—, salvo la norma constitucional, lazo que da un principio de unidad y de sentido a la educación del país, prácticamente cada institución de enseñanza, regulada por un estatuto propio, generó un pequeño orbe educativo desvinculado de los demás. En otras palabras, el conjunto de instituciones que imparten educación superior no llegó a integrar un sistema orgánicamente estructurado, pues las necesidades educativas fueron satisfechas con criterios sumamente pragmáticos y circunstanciales, entre los

* Publicado en *El Universal* el día 12 de enero de 1979.

cuales no estuvieron ausentes los políticos. En realidad —opinan los referidos especialistas—, este conjunto de instituciones formó un “sistema no articulado” que trajo como consecuencia el crecimiento y la proliferación anárquica de instituciones, escuelas y carreras. Por otra parte —según ellos señalan—, detrás de la reforma constitucional que otorgó facultades al Congreso de la Unión para legislar con los propósitos de coordinar la enseñanza superior en toda la República, y de distribuir la carga de esta función educativa entre los diversos niveles de gobierno, se encontraba el objetivo de ordenar y someter a criterios de interés nacional el nacimiento, la orientación y el desarrollo de los estudios superiores. Sin embargo, en la práctica se observó que los estados (y las propias universidades) decidieron el crecimiento de la enseñanza superior con criterios locales, sin tener casi nunca el cuadro de necesidades del país como marco de referencia.

Ante esta situación, los investigadores del citado instituto insistían en la necesidad de expedir una ley que estableciera órganos de planeación y decisión para la enseñanza superior. Al respecto recomendaban que estos órganos fuesen integrados con la participación real de las respectivas instituciones, y que tuviesen facultades para planear el conjunto del sistema de enseñanza de nivel terciario, para que éste pudiera desenvolverse como una unidad ajustada a las necesidades del país. Así, pues, puede advertirse que estas proposiciones contemplan el establecimiento de estructuras de planeación que permitieran transferir algunos aspectos de la autonomía universitaria —que hasta ahora han sido atribuidos en forma individual a las instituciones de enseñanza superior—, a ciertos órganos que serían controlados, en forma colegada, por todas las instituciones que imparten esa educación.

Si se toma en cuenta la fundamentación y la atinencia de estas ideas, no puede dejar de extrañar que, en muchos aspectos, ellas han sido desoídas por quienes redactaron y aprobaron la ley que entró en vigor a fines de 1978. En primer término, conviene señalar que el objetivo declarado de esta ley consiste en “establecer bases para la distribución de la función educativa de este tipo superior entre los diferentes niveles de gobiernos, así como prever las aportaciones económicas correspondientes, a fin de coadyuvar al desarrollo y coordinación de la educación superior”. Por tanto, esta ley pasa por alto la necesidad de establecer órganos de planeación, de naturaleza representativa, que estén facultados para planear el conjunto de instituciones de enseñanza superior. En lugar de crear estos órganos, la ley ordena que la Federación “promueva, fomente y coordine acciones programáticas que vinculen la planeación institucio-

nal de la educación superior con los objetivos, lineamientos y prioridades que de mande el desarrollo integral del país”. Para esto se considerará la opinión —pero no necesariamente el voto— de las instituciones que imparten dicha educación.

Desde el sexenio pasado, la SEP ha apoyado financieramente diversos programas institucionales en las universidades, y algunos otros en que han participado simultáneamente varias instituciones. Por tanto, en este sentido la nueva ley no introduce innovaciones importantes. Además, al ordenar que la Federación siga apoyando programas de este tipo, la ley decreta, en forma visiblemente ambigua, que el desarrollo de la educación superior “atienda a las prioridades nacionales, regionales y estatales, y a los programas institucionales de docencia, investigación y difusión de la cultura”. Además, la ley no establece criterios que permitan definir si una actividad determinada satisface o no las prioridades del desarrollo, por lo cual deja abierta la puerta para que la Federación subsidie cualquier actividad que realicen las universidades.

En relación con la distribución de la enseñanza superior entre los diversos niveles de gobierno, la ley se limita a decretar que cada uno de éstos “preste en forma coordinada el servicio público de la educación superior, atendiendo a sus necesidades y posibilidades”. Pero, también aquí, evita fijar los criterios necesarios para definir esas posibilidades, y se abstiene de establecer mecanismos que permitan exigir la aportación de determinados recursos a algún estado o municipio en particular.

Por lo anterior, pensamos que —en muchos aspectos— la ley recientemente promulgada sólo proporciona un marco para que la SEP siga actuando como lo ha venido haciendo hasta ahora. Para que las instituciones de enseñanza superior integren un sistema democráticamente planificado —y orientado, en efecto, a servir a la nación en su conjunto—, será necesario ampliar esta legislación en dos sentidos: por un lado, habrá que crear mecanismos de planificación participativa, con facultades para orientar al sistema —considerado como una totalidad orgánicamente estructurada. Por el otro lado, habrá que llenar los vacíos que la ley en vigor dejó pendientes al abstenerse de definir los criterios y procedimientos necesarios para evitar que el desarrollo de la enseñanza superior siga estando condicionado por circunstancias ajenas al interés de la colectividad nacional.

IX EDUCACIÓN PRIVADA

CRECIMIENTO Y RESULTADOS DE LA EDUCACIÓN PARTICULAR*

A partir del discurso que pronunció el Papa Juan Pablo II al visitar una escuela particular de esta ciudad, la prensa ha publicado diversos comentarios sobre algunos aspectos de la educación que los particulares imparten en el país. Con frecuencia, estos comentarios reflejan el conocimiento superficial de estas escuelas, que puede obtenerse a partir de la experiencia personal de quienes los formulan. Esto es explicable si se toma en cuenta que existen pocas investigaciones objetivas sobre el tema y que tales investigaciones no han sido ampliamente difundidas (Cfr. por ejemplo, Muñoz Izquierdo, Carlos y Alberto Hernández Medina: *Financiamiento de la Educación Privada en América Latina*, Revista del CEE Vol. VI, Núm. 4).

Sin embargo, ellas permiten hacer algunas precisiones sobre determinados aspectos de la educación particular del país. Así, por ejemplo, se han analizado los siguientes temas: el desarrollo del subsistema escolar de financiamiento privado; ciertas características de dicho subsistema: los sectores sociales que constituyen su clientela; los costos y rendimientos de la educación particular y algunas tendencias que se advierten en la evolución de determinadas ramas de la educación privada.

Según los últimos datos disponibles, los alumnos de las escuelas particulares representan el 10.2% de la matrícula total del sistema escolar del país. Pero al examinar— la situación de los diversos niveles educativos que integran el sistema se detectan variaciones interesantes, pues los porcentajes que corresponden a la educación privada fluctúan entre el 5% en el nivel primario y el 75% en el nivel de capacitación para el trabajo de carácter elemental. Los porcentajes intermedios son: 8.3 en la educación preescolar, 10.5 en las licenciaturas, 19 en las normales superiores, 24.3 en los bachilleratos, 25.1 en las escuelas secundarias, 38.8 en la capacitación para el trabajo de nivel medio, y 40.9 en las escuelas normales. Al observar el crecimiento de la educación privada se apre-

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

cia que, durante esta década el alumnado de las escuelas particulares aumentó menos rápidamente que el de las públicas en aquellos niveles educativos que tienen fines propedéuticos así como en la enseñanza superior. Por tanto, la participación relativa de los particulares disminuyó del 8 al 5% en la educación primaria, del 29 al 25% en la enseñanza media y del 12.6 al 10.5% en la enseñanza superior.

Como es sabido al analizar las escuelas particulares es posible distinguirlas de carácter confesional, de aquellas otras que imparten educación laica. Se ha estimado que las escuelas confesionales absorben aproximadamente un 5% de la educación privada que persigue fines propedéuticos. Como decíamos, la educación particular de este tipo se ha desarrollado menos rápidamente que la que financia el Estado. Ello es atribuible a que, desde 1970 ha disminuido el crecimiento de la educación confesional —con excepción de la correspondiente a las escuelas normales—. Por el contrario, parece estar aumentando la velocidad de crecimiento de la educación particular de carácter laico. Esto mismo puede estar ocurriendo en la enseñanza superior, pues se están desarrollando rápidamente ciertas instituciones laicas que se dedican a la preparación del personal de alto nivel, requerido especialmente por las empresas privadas.

Por lo que hace al origen social de la clientela de la educación particular, solo se dispone de datos para las escuelas confesionales. Una encuesta efectuada en 1965 permitió apreciar que el 20% del alumnado de estas escuelas pertenecía a la “clase alta”; el 23% de la “clase media” y el 57% a los “sectores populares”. Un sondeo efectuado el año pasado permite inferir que, durante estos trece años, ocurrieron cambios importantes en la composición de los alumnos de dichos colegios. En efecto, la participación de la “clase alta” aumentó del 20 al 33%; la de la “clase media” pasó del 23 al 33%; consecuentemente la proporción de alumnos procedentes de los “sectores populares” disminuyó del 57 al 33%. Ello se debe, entre otras cosas, a que los precios (o colegiaturas) de estas escuelas aumentaron más rápidamente que los salarios de las clases populares. Un cambio similar debe haber ocurrido en la composición del alumnado de algunas universidades privadas, ya que los incrementos experimentados por sus colegiaturas han sido proporcionales a los índices de precios (y, por tanto, dichas colegiaturas se han elevado más rápidamente que los salarios de la “clase media”).

Por otra parte, para evaluar los costos y rendimientos de las escuelas particulares también es necesario distinguir las categorías de colegios que existen (aun dentro de un mismo nivel educativo). De este modo, ha sido posible apre-

ciar que aquellas escuelas primarias particulares, cuyos alumnos proceden de los sectores populares, son comparables (en cuanto a sus costos por estudiante y sus rendimientos académicos) a las escuelas públicas. En cambio, aquellas escuelas privadas cuyos alumnos proceden de las clases superiores funcionan —tanto a nivel primario como en el medio— con erogaciones por estudiante significativamente más altas que las que hacen las escuelas del Estado. Estos colegios privados también obtienen rendimientos académicos más elevados que los de las escuelas públicas. Sin embargo, las diferencias que se observan entre los costos de dichos colegios y los correspondientes a las instituciones del Estado, son más que proporcionales a las diferencias existentes entre los rendimientos de ambos tipos de escuelas. (Cfr. Muñoz Izquierdo, Carlos y P. G. Rodríguez, *Costos y financiamiento del sistema mexicano de Educación formal México CEE*, 1977).

Además, una parte importante de las diferencias que hay entre los rendimientos de estas instituciones es atribuible a factores externos a las mismas (puesto que el alumnado de este tipo de escuelas privadas pertenece a familias altamente propensas hacia la educabilidad de sus miembros).

En resumen, la educación particular está formada por un conjunto de instituciones heterogéneas, lo cual exige introducir varias cualificaciones al emitir opiniones sobre las mismas. En segundo lugar, la educación confesional dirigida a los sectores sociales más privilegiados ha seguido creciendo, pero lo ha hecho menos rápidamente que la educación del Estado, y que aquella otra —de financiamiento privado— que se imparte de acuerdo con los preceptos constitucionales vigentes. En tercer lugar, durante los últimos años, la composición social del alumnado de las universidades privadas se ha desplazado, durante los últimos años, hacia los sectores de altos ingresos. En cuarto lugar, las escuelas particulares que atienden alumnos pertenecientes a las clases sociales altas, no obtienen rendimientos académicos proporcionales a las erogaciones que realizan. Esto puede interpretarse como indicación de que dichas escuelas no están interesadas en optimizar sus costos, sino en ofrecer servicios capaces de atraer a estudiantes pertenecientes a las clases mencionadas. Confiamos en que estas observaciones estimulen el análisis y la reflexión de aquellas personas que tienen interés en que la educación particular alcance a los sectores sociales más desfavorecidos del país.

TENDENCIAS DE LA EDUCACIÓN PRIVADA *

La naturaleza, las tendencias y los resultados de la educación particular en América Latina, han sido objeto de muy pocos análisis sistemáticos. Además, los resultados de estos análisis se han difundido en una forma relativamente limitada. A pesar de ello, estos temas se discuten con frecuencia ante la opinión pública, sin que ésta tenga conocimiento, en muchos casos, de la solidez de las fuentes en que se basan tales discusiones, ni de la objetividad con que han sido analizados los datos pertinentes. Por esta razón, podemos suponer que una mayor difusión de los hallazgos de algunas investigaciones efectuadas en este campo, contribuirá a despejar ciertos prejuicios que parecen flotar en el ambiente.

Una revisión de estos asuntos, efectuada recientemente, permitió: 1) Identificar las funciones que ha desempeñado la educación particular en América Latina durante los últimos años; 2) Apreciar ciertas tendencias que revelan la existencia de algunos procesos que provocan transformaciones estructurales en el interior de este subsistema educativo; y 3) Identificar ciertos fenómenos que, al parecer, caracterizarán durante la presente década el desarrollo de la educación privada en la región.

Las funciones que ha desempeñado la educación privada en América Latina pueden resumirse en esta forma:

a) Se ha encomendado a este sector la socialización (o transmisión de valores) necesaria para reproducir intergeneracionalmente la cultura de ciertos grupos sociales. Por esto, la existencia y la supresión de las escuelas particulares han estado frecuentemente condicionadas por las relaciones existentes entre los gobiernos y los grupos que han pretendido conservar sus propios valores. Además, las escuelas particulares han tenido a su cargo el papel de contribuir a la transmisión, también intergeneracional, del status de que disfrutaban los individuos pertenecientes a determinados sectores sociales.

* Publicado en *El Universal* el día 5 de enero de 1979.

b) La educación privada ha servido, en diversos grados, de vehículo para extender la cultura y la instrucción a algunos grupos de la sociedad que, de otro modo, no hubieran tenido acceso a ella.

c) Determinados segmentos de los sistemas privados de educación han estado también relacionados con la formación de los cuadros requeridos por los sistemas políticos y económicos de los respectivos países.

d) Por otro lado, la educación particular ha estado vinculada con la introducción de algunas innovaciones pedagógicas y con determinadas tradiciones de excelencia académica.

e) Por último, esta educación ha permitido canalizar, hacia los sistemas escolares de diversos países, algunos recursos adicionales a los que aportan los respectivos gobiernos.

La diversidad existente entre estos objetivos ha provocado, especialmente durante los últimos 15 años, una creciente diferenciación estructural entre las escuelas privadas de los respectivos países. Así, por una parte se observa que algunos sectores del subsistema privado (que tradicionalmente se dedicaron a la educación de las clases sociales superiores) se interesan ahora, en un mayor grado por educar a los llamados “grupos marginados”. Esto, a su vez, ha tenido diversas consecuencias, tales como ciertos problemas financieros derivados de la dificultad que estas escuelas tienen para recuperar sus costos de operación a través de las colegiaturas que pueden pagar sus alumnos. En algunos países de América Latina, los gobiernos han acudido en auxilio de estas escuelas. Así, por ejemplo, el gobierno colombiano ha compensado los efectos de la legislación que él mismo introdujo para regular las colegiaturas de las escuelas particulares, al ofrecer a las mismas una mayor proporción de recursos que deben canalizar el pago de becas para los estudiantes, mientras que en Venezuela se dieron a conocer, hace 3 años, ciertas normas para regular los subsidios que el Estado está dispuesto a otorgar a las escuelas privadas. Por esta razón, aunque es indudable que algunos sectores de la educación particular latinoamericana están atravesando por periodos críticos, esta situación no se debe al azar sino que es producto de una serie de políticas adoptadas en forma consciente, tanto por los gobiernos, como por algunos miembros del sector privado de la educación.

Por otra parte, se observa que los colegios tradicionales, cuyo alumnado procede de los estratos sociales superiores, operan regularmente con superávit financiero. De no ser así, ellos disfrutaban de diversos subsidios de carácter privado. De esta manera, los altos costos de la educación superior impartida por ins-

tituciones privadas —y la desproporción que suele haber entre los ingresos que éstas reciben por colegiaturas y sus costos operativos— han sido compensados mediante diversas donaciones, como lo atestigua el rápido desarrollo que este nivel de enseñanza ha experimentado dentro de los sistemas escolares de los países latinoamericanos.

A partir de estas observaciones puede adelantarse la predicción de que, durante la próxima década, los sistemas de educación privada de la región acusaran las siguientes características:

a) Como respuesta a diversas dinámicas, un segmento de esta educación tratará de ampliar su cobertura, o de modificar su audiencia tradicional.

b) Es también probable que los gobiernos decidan seguir introduciendo regulaciones privadas que, aunque disfrutan de buena reputación académica, solo pueden ser accesibles a estudiantes pertenecientes a ciertos estratos o a determinadas minorías étnicas o religiosas. Sin embargo, el desenvolvimiento de estas instituciones no dependerá tanto de las políticas que adopten los gobiernos, cuanto del apoyo que reciban de diversos organismos independientes.

c) Por otra parte, la educación privada de nivel superior seguirá siendo apoyada por los sectores que necesitan los cuadros que actualmente están siendo formados por las instituciones que integran este subsistema.

d) Por último, podemos esperar que, en el futuro inmediato, se reconozca la necesidad de propiciar el desarrollo de Estados nacionales en los cuales el consenso se apoye en el acceso igualitario de los valores y bienes disponibles. Esto puede requerir el desarrollo de sistemas escolares más homogéneos, los cuales, a la vez que sean capaces de desempeñar aquellas funciones que, siendo deseables en sí mismas, son actualmente realizadas por los sistemas privados, puedan también evitar el desarrollo de subsistemas educativos que no estén en condiciones de funcionar en forma democrática (ya que esto es incongruente con los objetivos de igualdad y verdadera integración de los estados).

Si esta inquietud llega a ser internalizada en los programas de desarrollo, puede esperarse que, en el futuro, se establezcan mecanismos financieros que permitan el funcionamiento de sistemas escolares basados en la capacidad de pago de cada estudiante, de tal modo que el Estado subsidie la educación en la medida necesaria para garantizar una verdadera igualdad en la distribución de las oportunidades educativas y sociales.

AGENDA PARA EL SECTOR PRIVADO *

Como todos sabemos, desde épocas inmemoriales se han venido transmitiendo en el país, de generación en generación, severas deficiencias educativas que por su ubicuidad, son fácilmente perceptibles. Por otra parte, las aportaciones que hace el Gobierno Federal al sistema educativo representan el 75% de los recursos con que cuenta dicho sistema, y es difícil que tales aportaciones aumenten a una velocidad que exceda el crecimiento de los ingresos ordinariamente destinados al financiamiento del presupuesto directo de la federación. Ante la gravedad de estos hechos, el secretario de Educación Pública ha señalado que la responsabilidad de subsanar nuestras carencias en esta materia debe ser compartida solidariamente, por todos los mexicanos. Más específicamente, el titular de la SEP ha insistido en la necesidad de que el sector privado intensifique su contribución al desarrollo educativo del país.

Las aportaciones de los particulares al desarrollo educativo se canalizan principalmente, a través de dos mecanismos convencionales: el sistema impositivo y el sistema de educación privada (cuyo funcionamiento evita al Estado la necesidad de ofrecer educación a un 10% de la población escolar del país). Así pues, los aumentos que pueden experimentar las contribuciones del sector un vado al sistema educativo dependerán, en un primer plano, de la eficiencia con que funcione la administración de los impuestos, y, en un segundo plano del comportamiento de las demandas efectivas que puedan ser satisfechas a través de la educación particular. Las tendencias recientes parecen indicar que la demanda por educación primaria, de carácter privado, se está saturando. Por tanto solo puede esperarse que —por esta vía— los particulares aumenten su participaciones en los niveles medio y superior del sistema escolar. Ahora bien, nuestras mayores deficiencias se localizan, precisamente, en la educación primaria (pues es ahí donde se observan los índices de deserción y reprobación más alarmantes. A causa de estos fenómenos, la fuerza de trabajo del país no ha

* Publicado en *El Universal* el día 30 de marzo de 1979.

alcanzado una escolaridad mayor de 4 grados en promedio). Por tanto, tales deficiencias sólo podrán ser superadas si “Lolita” (la de los impuestos) trabaja con mayor efectividad; o bien si los particulares se deciden a colaborar en la solución de estos problemas a través de mecanismos novedosos (aunque resulten menos “atractivos”).

Entre los mecanismos a que podrían recurrir los particulares para canalizar nuevas aportaciones destinadas a ampliar y mejorar el rendimiento de la educación primaria, podemos distinguir aquellos que pueden utilizar los empresarios, y aquellos otros que pueden emplear los educadores privados. Los empresarios, por ejemplo podrían ampliar las oportunidades educativas destinadas a los adultos mediante la organización de “círculos de estudio” que favorezcan el progreso educativo de los trabajadores y de las familias de los mismos. Cada lugar de trabajo podría funcionar, según este criterio, como institución educativa no escolarizada y el éxito de tales instituciones dependería, principalmente, del esfuerzo que hicieran los empresarios y del tiempo que éstos otorgaran a sus trabajadores para que ellos pudieran mejorar sus respectivos niveles educacionales. Además las empresas podrían ofrecer cursos de capacitación para el trabajo, no solamente orientados a satisfacer las necesidades de los propios establecimientos, si no las de los sectores menos organizados de la economía. Por otra parte, los empresarios podrían contribuir a mejorar los rendimientos de las escuelas primarias que atienden a alumnos procedentes de los estratos mayoritarios, si aquellos proporcionan recursos destinados a los siguientes fines: el funcionamiento de instituciones de educación preescolar para niños pertenecientes a las clases populares, la ejecución de programas de desarrollo comunitario que mejoren las condiciones de vida de dichos sectores, y el desarrollo de materiales didácticos que contribuyan a resolver los problemas del aprendizaje que se manifiestan, sobre todo, en escuelas frecuentadas por alumnos de escasos recursos.

Por su parte, los educadores particulares podrían aumentar las oportunidades educativas destinadas a los sectores menos favorecidos, si dichos educadores instrumentan diversas medidas con el fin de mejorar la eficiencia financiera de sus escuelas y, por tanto, reducen los costos de operación de las mismas. Asimismo podrían mejorar los rendimientos de las escuelas a que asisten alumnos de estratos populares, mediante el diseño y experimentación de diversas formulas pedagógicas que tiendan a solucionar los problemas de aprendizaje que hemos mencionado. Para citar algunos ejemplos, baste decir que los costos de las escuelas privadas podrían reducirse, en primer lugar, a través de incre-

mentos en cuanto al tamaño de los grupos escolares. (Se ha demostrado que estos incrementos no disminuyen los rendimientos educativos, cuando no se rebasa un límite de 50 alumnos por maestro, aproximadamente. Con todo, muchas escuelas privadas funcionan con grupos de 25 alumnos o menos).^{*} En segundo lugar, estos costos pueden disminuir si se utilizan más intensivamente las instalaciones de dichas escuelas (compartiendo, por ejemplo, las instalaciones con escuelas vespertinas financiadas por el sector público). En tercer lugar, los costos mencionados también pueden ser reducidos si se suprimen determinados servicios que no son estrictamente necesarios para la enseñanza (por ejemplo, cursos de natación, equitación, etc.). Es obvio que estos mecanismos permitirían a las escuelas particulares ofrecer un mayor número de becas, o financiar escuelas gratuitas para las familias de menores recursos.

Por último, el campo de acción disponible para los educadores privados, desde el punto de vista de la contribución que éstos pueden hacer al mejoramiento de los rendimientos de las escuelas cuyos alumnos pertenecen a los sectores populares, es prácticamente ilimitado. Estos educadores podrían desarrollar y experimentar diversas fórmulas que, por una parte, eviten la aparición de los problemas de aprendizaje que afectan a la mayoría de los alumnos de las escuelas rurales, y a los de las escuelas ubicadas en los arrabales de nuestras ciudades. Por otra parte, dichos educadores podrían desarrollar procedimientos tendientes a solucionar los mencionados problemas, para contribuir así a aumentar las probabilidades de que los alumnos de escasos recursos estén en condiciones de terminar, por lo menos, su educación primaria. Si fuera necesario fundamentar la necesidad de desarrollar estos procedimientos, podríamos señalar que, mientras los alumnos de las escuelas particulares disfrutaban, frecuentemente, de sistemas individualizados de enseñanza y orientación psicopedagógica, los estudiantes de las escuelas públicas apenas tienen acceso a una educación que difícilmente distingue las características personales de los educandos, o las condiciones ambientales en que éstos se encuentran. Así, pues, el breve recorrido que hemos hecho permite afirmar que, tanto el sector empresarial como los educadores privados, tienen a su alcance diversos mecanismos para hacer frente a su responsabilidad de contribuir a solucionar los graves problemas educativos del país. En la medida en que los recursos de que dispone el Estado sean insuficientes, será indispensable desarrollar y ensayar fórmulas como las que aquí hemos descrito.

^{*} Cf. Muñoz Izquierdo, C. y P. G. Rodríguez, *op. cit.*

PUEBLA: ¿AVANCE O RETROCESO? *

El significado más profundo que puede alcanzar la educación latinoamericana consiste en liberar integralmente al hombre, emancipándolo de todo género de opresiones —incluyendo la explotación y la ignorancia—. Esta liberación estará en el centro de las discusiones de la III Conferencia General del Episcopado Latinoamericano que será inaugurada en Puebla por el Papa Juan Pablo II.

Desde hace varios meses se han venido suscitando diversos comentarios respecto al cauce que pueda seguir dicha Conferencia. Frecuentemente hemos advertido cierta preocupación por la posibilidad de que las condiciones políticas que se han acentuado durante la presente década en América Latina, impidan a los obispos reforzar las posiciones adoptadas en Medellín, en 1968, con respecto a la urgencia de transformar las estructuras que se oponen a la liberación del hombre latinoamericano. Ciertamente es imposible anticipar las conclusiones a que llegarán quienes se reunirán en Puebla. Sin embargo, el contenido del Documento de Trabajo que ha sido preparado por el Comité Episcopal Latinoamericano (CELAM) y sobre el cual se pronunciarán los participantes en la citada Conferencia, despierta la expectativa de que estas preocupaciones resulten infundadas.**

En diverso orden —e integrados en varias formas— el lector de dicho Documento puede encontrar en él todos los elementos necesarios para un proceso de planeación. Así, encontrará la forma en que el CELAM (y varias de las Conferencias Episcopales que estarán representadas en Puebla): 1) describen y caracterizan la situación por la que atraviesan, en general, nuestros países; 2) evalúan esta situación; 3) interpretan los problemas que la caracterizan; y 4) sugieren orientar la acción de la Iglesia para solucionar tales problemas.

Entre las características de la situación latinoamericana, el Documento subraya la extrema pobreza en que se encuentra, principalmente, la población campesina, indígena y urbana marginada. Esta población, por estar encerrada

* Publicado en *El Universal* el día 26 de enero de 1979.

** Al incluir este artículo en la presente colección, debemos advertir que las conclusiones de la Conferencia difieren, a veces sustancialmente, del Documento de Trabajo —preparatorio de dicha Conferencia— que aquí comentamos.

en el círculo de la miseria, difícilmente puede salir de él. Se señala que la mayoría de los campesinos carece de tierras, viven marginados y en situación de dependencia interna y externa. Los indígenas —considerados en dicho Documento como los pobres entre los pobres— son privados de sus tierras por nuevos colonos y empresas nacionales o multinacionales que se las arrebatan. Por otro lado se advierte que la brecha entre el campo y la ciudad está en aumento no sólo entre ricos y pobres, sino entre los mismos trabajadores. Salvo algunas excepciones, se afirma, el urbanismo en América Latina es un fenómeno alarmante; sus victorias son las más débiles, haciendo en cinturones de miseria, en contraste con el desmedido de los barrios ricos.

La educación, como función social, es señalada como indicador de las tendencias que dirige la marcha de un sistema global, y se reconoce que las estructuras y sistemas educativos reflejan el conjunto de intereses y valores que, de hecho, definen el orden social. Los obispos reconocen que se han manifestado empeños sostenidos por ampliar las partidas presupuestales destinadas a la educación pero advierten que en la distribución de estas oportunidades han privado criterios ventaja política y conservación del poder. Se sigue observando una correlación entre la pobreza y el analfabetismo en sus diversos grados, y la difusión de la educación superior no sólo no corresponde a las necesidades de América Latina, sino que es deficiente y su nivel académico tiende a disminuir.

Al evaluar estas circunstancias los obispos ven “como un escándalo la brecha profunda entre ricos y pobres, a pesar del notable cimiento económico del Continente. El lujo de unos pocos se convierte en insulto contra la miseria de las grandes masas. Esto deshonra más a sus autores que a sus víctimas; por esta injusticia el rico se envilece y el pobre se debilita ... Es ante la situación de extrema pobreza en que viven millones de latinoamericanos; pues se encuentra en países que se llaman católicos y tendrían la posibilidad económica de cambiar. Es, pues, un pecado social que no se puede callar”.

¿A que atribuyen las Conferencias Episcopales estos problemas El documento señala diversas causas, que nosotros podemos ubicar en tres niveles. Entre las más superficiales se mencionan los modelos de desarrollo, los procesos inflacionarios y transferencia de tecnología. Sobre los primeros, el Documento opina que ellos conllevan un grave costo social el cual ha sido injustamente cargado sobre los más pobres y sobre los sectores de la clase media. Gran parte de la industrialización se ha dedicado a satisfacer necesidades ficticias, con sensible concentración de capital y ganancias en manos de unos pocos. La com-

petencia dice el CELAM, aumentada por la publicidad, hace sucumbir industrias destinadas a satisfacer necesidades primarias de grandes masas, mientras prosperan las que crean necesidades de lo superfluo y hasta convierten al hombre en esclavo de los objetos que él mismo fabrica.

En un segundo plano colocaríamos, entre los factores que han generado la situación descrita, otros que también señala el Documento de Trabajo. Estos factores se refieren a las estructuras políticas y económicas, tanto de carácter nacional como internacional. Dice el Documento que, en muchos casos, la culpabilidad está en la desidia, la lentitud o la irresponsabilidad de quienes están obligados a efectuar los cambios necesarios; pues muchos gobiernos se asocian a grupos de poder económico, olvidando el bien común. Así, los problemas de Latinoamérica emanan de un sistema económico —el capitalista liberal— que, según el Documento, considera el lucro como motor esencial del progreso, y la propiedad privada de los medios de producción como un derecho sin límites ni obligaciones sociales correspondientes. Con esto, dice el CELAM, el capitalismo justifica los privilegios y poderes derivados ilegítimamente de la propiedad. Pero en América Latina, dicen los obispos, el capitalismo se vuelve cada vez más dictatorial, pues los pobres nunca aceptarían, si no se lo impusieran por la fuerza, los crecientes contrastes sociales. Por tanto, concluyen los autores de dicho Documento, si el capitalismo defiende la libertad, lo hace a costa de la justicia y, para eliminar los efectos de la injusticia, termina suprimiendo la libertad misma.

Por último, los obispos señalan las causas que, en última instancia, explican el funcionamiento de los sistemas económicos y políticos de la Región. Mencionan, al respecto, diversos antivalores, como la corrupción administrativa, el afán desmedido de lucro, la venalidad y la carencia de sentido social. Por otra parte, identifican la falta de responsabilidad de los países desarrollados, los cuales no se han decidido a asumir sus obligaciones y a renunciar a sus privilegios de manera determinante, en puntos esenciales para una verdadera comunidad internacional.

De lo anterior, deduce el CELAM la urgencia de efectuar cambios profundos que respondan a las legítimas aspiraciones del pueblo hacia una verdadera justicia social. La industrialización, como el trabajo, ha de poner la creación al servicio del hombre. Por ello, la gran tarea de la Iglesia en América Latina consistirá en comunicar nuevos valores para que hombres nuevos creen estructuras nuevas; para que la justicia, la solidaridad y la austeridad penetren en lo más íntimo de todos los hombres. En realidad, concluyen los obispos, evangelizar y liberar son tareas que se realizan en estrecha unidad.

X INVESTIGACIÓN EDUCATIVA

INVESTIGACIÓN Y OPINIÓN PÚBLICA *

Las relaciones existentes entre los investigadores de la educación, por una parte, y los responsables de la política educativa, por la otra, apenas han empezado a ser examinadas en nuestro medio. Por esto se han hecho algunas apreciaciones superficiales de las mismas. Así, por un lado se encuentran quienes afirman que los investigadores han preferido refugiarse en “torres de marfil”, desde las cuales se han mantenido al margen de los problemas que cotidianamente preocupan a los políticos y técnicos encargados del manejo de la educación pública. Por otro lado, algunos investigadores han respondido, en repetidas ocasiones, que ya han detectado las causas de algunos de esos problemas, han propuesto soluciones y hasta han conducido experimentos tendientes a medir la eficacia potencial de dichas soluciones.

Esta aparente esquizofrenia ha sido interpretada, por algunos, como un indicador de que aquellos que toman decisiones en el terreno educativo no tienen acceso, oportuna y eficientemente, a los resultados de las investigaciones que sobre estos asuntos se efectúan en el país. Por tal motivo, ellos insisten en la necesidad de establecer determinados “vínculos funcionales” que eviten ese aparente divorcio entre quienes producen y quienes deberían aprovechar las investigaciones educativas.

No dudamos que ciertos vínculos de ese tipo contribuirían a mejorar, en cierta medida, la importancia y eficacia de algunas investigaciones que se realizan en esta materia. Sin embargo, también somos conscientes de que, en muchas ocasiones, lo que toman decisiones en el terreno educativo han conocido los resultados de diversas investigaciones que les hubieran permitido orientar más adecuadamente sus políticas, pero, a pesar de ello, tales investigaciones no fueron tomadas en cuenta. Pensamos que este fenómeno debe examinarse con mayor profundidad, pues lo que pretenden algunas de las investigaciones a que nos estamos refiriendo es, precisamente, facilitar el cumplimiento de los objetivos que persigue el desarrollo educacional del país, en relación con la justicia social.

* Publicado en *El Universal* el día 23 de junio de 1978.

Diversos análisis de la situación estructural que sirve de marco a la política educativa del país, han llegado a la conclusión de que algunas investigaciones no han sido tomadas en cuenta porque proponen caminos de solución que, de hecho, rebasan el horizonte de viabilidad admitido por el ambiente sociopolítico en que se encuentran los agentes de decisión. Por eso pensamos que la relativa inaplicabilidad de las investigaciones no siempre se origina en la carencia de una comunicación orgánica entre quienes las producen y quienes deberían aprovecharlas, sino que también procede de las contradicciones que, en algunos casos, puede haber entre los marcos de referencia que utilizan, respectivamente, los investigadores y los agentes de decisión.

¿Cual es, entonces, la forma en que los políticos de la educación podrían responder con mayor efectividad a los retos que les plantean las investigaciones? En otras palabras, ¿qué procedimiento permitiría crear las condiciones coyunturales que establezcan la necesidad de aprovechar investigaciones como las aludidas? La creación de estas condiciones depende, como se ha demostrado, de la calidad de las demandas que recibe el sistema político, de la forma en que se articulan tales demandas y del apoyo que los propios demandantes pueden ofrecer al sistema. En consecuencia, la utilización de los resultados de las investigaciones dependerá cada vez más del grado en que éstas sean conocidas por la opinión pública y, más específicamente, por los grupos que potencialmente podrían beneficiarse de la utilización de las mismas. De ahí la importancia que tiene, en nuestro concepto, el periodismo editorial, pues su potencial impacto sobre la opinión pública —al divulgar tanto los resultados de investigaciones y estudios, como los criterios adoptados al elaborarlos— es indispensable para desencadenar las dinámicas de discusión, concientización y análisis que, a mediano plazo, podrán establecer las condiciones favorables para consumir investigaciones como las que hemos citado. De lo contrario, es necesario tener presente la posibilidad de que, aun la más eficiente vinculación que logre establecerse entre los investigadores y los dirigentes de la política educativa, no pueda evitar que ciertos hallazgos de las investigaciones nunca lleguen a tomarse en cuenta de manera efectiva.

PRIORIDADES DE INVESTIGACIÓN *

En diversas ocasiones se ha señalado la necesidad de que la investigación educativa se vincule más estrechamente con las necesidades de quienes toman decisiones en este campo. Esto será posible en la medida en que se establezca un consenso entre investigadores y administradores públicos, acerca de los problemas prioritarios.

Algunos autores sostienen que las investigaciones más funcionales al cambio educativo son aquellas que se proponen desarrollar en forma experimental las innovaciones que permiten modernizar los procesos de la educación. Otros, por el contrario, afirman que la investigación sólo puede contribuir al cambio educativo cuando procura sistematizar conocimientos en torno a determinados procesos o características de la educación, con el objeto de obtener explicaciones con carácter generalizable. Nosotros creemos que esta discusión es estéril. En realidad, no es posible establecer distinciones absolutas entre las investigaciones tradicionalmente clasificadas como “teóricas”, y las denominadas “aplicadas”. De hecho, el cambio educativo es el resultado de un proceso en el cual participan en forma lógica, aunque no siempre en la misma secuencia cronológica, diversas investigaciones que han descubierto relaciones estables entre ciertos fenómenos, y otras más que han permitido utilizar las teorías así desarrolladas con la finalidad de modificar en alguna forma los procesos educativos. Por tanto, pensamos que las investigaciones pueden ser clasificadas en función de su mayor o menor “proximidad” al cambio, pero que no siempre es posible determinar cuáles han sido o serán más funcionales a la modernización educativa.

Como corolario de lo anterior es posible afirmar que, en todos los casos, se puede distinguir en las investigaciones algún ingrediente que permite anticipar los efectos de los cambios que podrían derivarse de las mismas. Esto facilita conectar los trabajos de investigación con algún aspecto de la problemática educativa y descubrir las valoraciones y los propósitos inductores de la realización de tales trabajos.

* Publicado en *El Universal* el día 8 de junio de 1979.

Así pues si nos proponemos identificar algunas prioridades de investigación que permitan ordenar y orientar las actividades a desarrollarse en México en este campo, conviene abandonar la falsa dicotomía, establecida por alguno, entre investigaciones de carácter teórico y aplicado. En lugar de partir de este enfoque, nosotros sugeriríamos la organización de “sistemas de investigaciones” que, al abarcar la totalidad del proceso de cambio, permitan mejorar, simultánea y constantemente, nuestra capacidad para comprender la génesis y consecuencia de los fenómenos educativos, y que, por otra parte, faciliten el desarrollo de técnicas y procedimientos que posibiliten la modificación de los procesos cuya transformación es deseable.

Es obvio que el aplicar este enfoque, lo más importante consiste, precisamente, en identificar los problemas y procesos educativos sobre los cuales se considere necesario actuar. En el caso concreto de nuestro país, nosotros señalaríamos los siguientes problemas:

- 1) La necesidad de satisfacer íntegramente la demanda social por educación elemental.
- 2) La necesidad de mejorar los índices de rendimiento académico en el sistema.
- 3) La necesidad de que la educación favorezca la movilidad social ascendente, así como la redistribución del ingreso.
- 4) La necesidad de que el sistema educativo contribuya a la internalización de los valores necesarios para el desarrollo de un país justo, participativo y democrático.

Cada una de estas necesidades insatisfechas debe ser expresada en términos más concretos, para diseñar proyectos de investigación orientados a su solución. Así el primer problema generará proyectos de investigación orientados hacia:

- a) El aumento de la cobertura del sistema, hasta abarcar el mayor número posible de localidades de baja densidad demográfica.
- b) Asegurar que un porcentaje razonable de quienes inician la educación primaria, la puedan terminar satisfactoriamente.
- c) Ofrecer algún tipo de educación preescolar a los alumnos provenientes de las capas sociales económicamente débiles, y que por ello requieran algún tipo de apoyo que les capacite pedagógica, biológica y psicológicamente para cursar en forma adecuada su educación primaria.
- d) Ofrecer algún tipo de educación extraescolar a los adultos que no han podido iniciar o cursar en forma completa su instrucción elemental.

El segundo de los problemas mencionados generaría proyectos destinados a:

- a) Disminuir la heterogeneidad en la calidad de la enseñanza que imparten las diversas instituciones educativas, en cada uno de los ciclos escolares.

b) Procurar que los alumnos procedentes de los estratos sociales inferiores obtengan niveles de rendimiento semejantes a los de aquellos que provienen de los demás estratos.

c) Asegurar que la educación normal se dedique específicamente a formar profesores preparados para lograr el objetivo mencionado en el inciso anterior

d) Lograr que las instituciones de enseñanza superior desarrollen programas de formación del magisterio para ese nivel educativo, a partir de la misma filosofía anteriormente mencionada.

A su vez, el tercer problema daría lugar a diversos proyectos cuyo objeto sería lograr:

a) Que la educación proporcione efectivamente las diversas habilidades y destrezas requeridas por el sistema económico, no para su propio desarrollo sino para poder ofrecer oportunidades de trabajo a la totalidad de la población económicamente activa del país.

b) Que el sistema educativo disponga de recursos suficientes para poder ofrecer oportunidades de entrenamiento en una forma más igualitaria.

c) Evitar que a través del tiempo se sigan deteriorando los niveles cualitativos del sistema escolar y que los empleadores sigan aumentando los requisitos necesarios para el desempeño de las diversas ocupaciones.

Por último, el cuarto de los problemas mencionados requiere el desarrollo de diversos proyectos de investigación que se propongan los siguientes objetivos:

a) Que las pautas de conducta institucional ocurridas en el interior del sistema educativo contribuyan a la internalización, mediante el ejemplo cotidiano de los valores que dicho sistema debe desarrollar.

b) Descubrir pautas de relaciones interpersonales —aplicables a los diversos ámbitos de la vida social—, las cuales efectivamente permitan el ejercicio de los citados valores.

c) Diseñar y experimentar diversos mecanismos y sistemas que permitan una mayor participación social en la gestión de las instituciones educativas y de las empresas.

d) Lograr una distribución más justa en cuanto a la responsabilidad de contribuir al financiamiento del sistema educativo.

BASES PARA PLANIFICAR EL SISTEMA *

Con cierta frecuencia se discute si las investigaciones que realizan los especialistas en ciencias de la educación son utilizadas por los planificadores del desarrollo educacional del país. El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología —a través de su Programa Nacional Indicativo en Ciencias y Técnicas de la Educación— ha tomado la iniciativa de reunir, durante algunos días, a diversos investigadores de problemas educacionales. El objetivo que se persigue consiste en analizar las investigaciones existentes sobre determinados temas, con el fin de extraer conclusiones que puedan ser utilizadas por los planificadores de la educación. Será de interés observar si, en el futuro inmediato, las discusiones que se lleven a cabo dentro de este marco son consideradas por los técnicos que toman decisiones en este campo.

Entre los temas que aparecen en la agenda de estas reuniones se encuentra el análisis de los factores determinantes de rendimiento del sistema escolar. Se pretende examinar los resultados de diversas investigaciones que se han propuesto “explicar” los resultados de dicho sistema y detectar combinaciones de recursos que permitan mejorar la eficiencia operativa del mismo.

¿Qué es lo que los investigadores pueden decir, a este respecto, a quienes manejan el sistema educativo del país? Las investigaciones que se han efectuado en este terreno han permitido: 1) identificar algunas relaciones entre fenómenos, que permitan explicar las diferencias observadas entre los rendimientos escolares que obtienen los alumnos pertenecientes a diversos estratos sociales; 2) identificar ciertas inequidades, no sólo en la distribución de las oportunidades educacionales, sino también en la distribución de los recursos de que dispone el sistema escolar y 3) identificar algunas situaciones en las cuales los recursos educativos están siendo aprovechados en forma ineficiente, por lo cual sería posible incrementar, hasta cierto punto, la capacidad del sistema escolar sin incrementar concomitantemente el presupuesto destinado al financiamiento del mismo.

* Publicado en *El Universal* el día 8 de diciembre de 1978.

En relación con el primer punto que hemos señalado, las investigaciones permiten afirmar que los rendimientos del sistema escolar dependen de conjuntos de factores de naturaleza muy disímil. Algunos de éstos son de carácter económico (como los “costos de oportunidad” implícitos en el tiempo dedicado a las actividades escolares); otros son de naturaleza sociológica (como la capacidad educogénica de las familias y los valores que éstas transmiten); otros más son de naturaleza cultural (como los lenguajes y conceptos que los sujetos aprenden en los diversos ambientes étnicos y familiares); otros son de naturaleza fisiológica (como la formación de las neuronas cerebrales y las relaciones existentes entre este proceso y la nutrición de los individuos); y otros, en fin, son de naturaleza psicoevolutiva (como la estimulación sensorial en la edad preescolar y los modelos de identificación a que tienen acceso los sujetos pertenecientes a diversos estratos sociales).

Por lo que se refiere al segundo de los puntos antes mencionados, las investigaciones han permitido observar que, a pesar de que todos los factores que han sido señalados como responsables de las diferencias en los rendimientos educativos provocan importantes desigualdades en la distribución de oportunidades educacionales, las pautas conforme a las cuales se distribuyen los recursos del sistema escolar refuerzan tales desigualdades, en lugar de contribuir a disimularlas.

En relación con el tercer punto mencionado, los estudios realizados han detectado lo siguiente: las variaciones observadas (entre las diversas entidades de la República) en la intensidad con que se aprovecha al personal docente, no pueden ser explicadas por factores estructurales (tales como la dispersión demográfica); los costos de operación correspondientes a las ramas del sistema escolar que están en expansión (por haber sido creadas más recientemente) no se encuentran en sus respectivas fases descendientes —lo cual significa que dichas ramas no están aprovechando las economías de escala que estarían asociadas con su propio crecimiento—; por último, la deserción escolar que ocurre en zonas rurales es atribuible, en un 20%, a diversas deficiencias en la microplaneación de las escuelas.

Como decíamos, estos hallazgos pueden ser aprovechados para ampliar la cobertura cuantitativa del sistema escolar. Sin embargo, las investigaciones realizadas no han podido detectar qué tipos de alteraciones en las características cualitativas de los recursos educacionales permitirían mejorar en forma significativa los rendimientos académicos del sistema. Esto se debe, fundamentalmente, al fenómeno señalado en el segundo de los puntos a que nos hemos referido, es decir, a la correspondencia existente entre la calidad de los recursos

a que tienen acceso los diversos tipos de alumnos y el estrato social al que pertenecen estos últimos. Con todo, los estudios que han sido realizados permiten señalar determinadas hipótesis que sería necesario comprobar —o disprobar— estas se encuentran las que sugieren mejorar el rendimiento escolar de los grupos sociales menos favorecidos, a través de programas que adopten las siguientes estrategias: 1) estimular sensorial y afectivamente a los educandos durante la edad preescolar; 2) facilitar el aprendizaje de los alumnos procedentes de los estratos de bajos ingresos, mediante ciertas ayudas paraescolares que permitan suplir las deficiencias de los padres de familia que no reúnen las condiciones (académicas y sociales) necesarias para apoyar el trabajo escolar que los alumnos deben realizar en sus hogares; 3) mejorar los niveles nutricionales de los educandos, especialmente en las edades comprendidas entre el nacimiento y los cinco años, y 4) implantar modelos docentes que permitan apoyar a los maestros que ejercen su profesión en zonas de menor desarrollo relativo.

Sería deseable que las autoridades tomen decisiones que permitan aprovechar los resultados de estos estudios, así como someter a prueba, pro medio de experimentos diseñados *ad hoc*, las hipótesis a que nos hemos referido.

¿INVESTIGACIÓN PARA QUE? *

En un simposium celebrado recientemente, se presentaron varios trabajos cuyas conclusiones han contribuido a esclarecer ciertas relaciones existentes entre el sistema educativo y nuestras estructuras sociales. Entre éstos se encuentran aquellos que ha examinado los factores determinantes del funcionamiento y resultados del sistema escolar, y de algunos tipos de educación noformal (estos trabajos han tratado de identificar las razones por las cuales los rendimientos del sistema tienden a ser proporcionales a la posición que ocupan los sujetos en el sistema de estratificación social). Por otra parte, se encuentran las investigaciones que han examinado el impacto de la escolaridad en el sistema económico. Estos han contribuido a la identificación de los factores a los cuales puede atribuirse el hecho de que, a pesar de la importante expansión escolar que ha experimentado el país, muy pocos individuos han tenido acceso a ocupaciones de alto rango, mientras la mayoría de la población permanece atada a puestos a los que se atribuye una menor productividad y, por ende, perciben bajas remuneraciones.

Entre las características del simposium mencionado, conviene citar que quienes participaron en el mismo tuvieron la oportunidad de confrontar sus trabajos con otros que han sintetizado los resultados de varias investigaciones efectuadas sobre los mismos temas, en diversos países del Tercer Mundo.

Esta confrontación permitió hacer ciertas apreciaciones sobre el estado en que se encuentra la investigación educativa del país, así como respecto a la situación del sistema escolar. En cuanto a lo primero, fue posible advertir que algunos enfoques teóricos y ciertas metodologías que se han utilizado en México para examinar los factores determinantes del rendimiento escolar y los efectos que la educación genera tanto en el mercado laboral como en la productividad agrícola, revelan un grado de desarrollo más avanzado que el predominante en trabajos realizados, sobre estos mismos tópicos, en otros países. Otra apreciación interesante consiste en que en México ya se han distribuido, en una forma

* Publicado en *El Universal* el día 15 de diciembre de 1978.

bastante generalizada, los recursos mínimos que son necesarios para que los rendimientos del nivel primario del sistema escolar alcancen un cierto umbral. Este sólo podrá ser rebasado significativamente mediante alteraciones importantes en la forma en que se utilizan los recursos disponibles. (Conviene recordar, sin embargo, que el nivel de rendimiento que se ha obtenido es a todas luces deficiente, en especial si se atiende al que obtienen las escuelas ubicadas en el campo o en barrios suburbanos habitados predominantemente por familias de bajos ingresos). Entre las consecuencias que se derivan de esta observación, habría que señalar el hecho de que las investigaciones efectuadas no han validado los criterios que se utilizan para fijar las remuneraciones de los maestros (v. gr. escolaridad y años de experiencia), pues no se ha podido comprobar que estos factores incidan positivamente en el rendimiento escolar de los alumnos.

Existen dos tipos de argumentos que han llevado a los investigadores a la conclusión de que México ya rebasó el “umbral” antes mencionado. Uno de ellos se refiere a las pautas que rigen la distribución de los recursos educativos entre los diferentes estratos sociales, y el otro se relaciona con la forma en que los recursos educativos interactúan con los alumnos colocados en las diversas posiciones del sistema de estratificación. En efecto, se ha señalado, por una parte, que la cantidad y la calidad de los recursos educativos son directamente proporcionales a los estratos sociales en los que están ubicados los diversos grupos de estudiantes. Cuanto más alto es el estrato, más abundantes son los recursos y mayor es la calidad de los mismos. Por otra parte, se ha empezado a demostrar que los procesos educativos en que participan los alumnos procedentes de los diversos estratos sociales, también son diferentes. Desafortunadamente, las variaciones que se han observado entre dichos procesos tienden a reforzar las diferencias que hay entre los rendimientos escolares (las cuales afectan, principalmente, a los estudiantes que proceden de los estratos inferiores). Así, pues, los hallazgos de las investigaciones mencionadas señalan claramente los límites que tendrán las medidas encaminadas hacia la expansión del sistema escolar, si los nuevos recursos siguen siendo utilizados en la misma forma que hasta el presente.

Es, sin duda, laudable que las autoridades estén dispuestas a dedicar crecientes volúmenes de recursos a la satisfacción de las necesidades educativas de quienes hasta ahora han permanecido al margen del sistema escolar, o se han visto obligados a abandonarlo prematuramente. Sin embargo, los trabajos de investigación que se han efectuado en este campo sugieren que el eficiente apro-

vechamiento de los nuevos recursos y, por lo mismo, la posibilidad de que ellos contribuyan en efecto a alfabetizar funcionalmente a toda la población en edad escolar, dependerá de otros factores. Será, por tanto, indispensable diseñar políticas de investigaciones educativas orientadas a encontrar respuestas a los retos que plantean los hallazgos de los trabajos hasta ahora realizados. Se trataría de desarrollar estrategias de canalización de recursos (v. gr. selección y asignación de maestros) y metodologías educativas que permitieran mejorar los rendimientos escolares de los grupos sociales de bajos ingresos. Evidentemente, estas respuestas no serán descubiertas a corto plazo. Con todo, los funcionarios que tienen actualmente la responsabilidad de planear el sistema escolar harían una importante contribución al desarrollo futuro de dicho sistema si, desde ahora, organizan la investigación educativa de tal manera que, en forma estable, sea posible: 1) avanzar en el esclarecimiento de la gestación de los resultados del sistema educativo; 2) desarrollar experimentalmente ciertas metodologías y políticas encaminadas a mejorar tales rendimientos y 3) implantar en forma escalonada aquellos procedimientos cuya eficacia vaya siendo comprobada a través de experimentos diseñados *ad hoc*.

EXPECTATIVAS FRUSTRADAS *

Tuvo amplia difusión el acto que sirvió de marco para informar al Presidente de la República que el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), ha terminado la formulación del Programa que deberá ejecutarse, en los campos que incumben a dicho Consejo, durante el periodo 1978—1982.

En cierta forma, este instrumento representa un avance en relación con el Plan Nacional Indicativo de la Ciencia y Tecnología, que fue dado a conocer a fines del sexenio anterior (y nunca llegó a ser implantado). Los autores de aquel Plan se limitaron a plantear alternativas para el desarrollo tecnológico y se abstuvieron de programar actividades específicas. En cambio, el nuevo programa define —a partir de las prioridades establecidas para la política económica y social del presente régimen— diversos proyectos concretos; estima los costos y periodos de realización de los mismos y determina, además, las necesidades de personal científico y técnico que deberán ser satisfechas para poder llevar a cabo dichos proyectos. Por tanto, el programa en cuestión tiene dos partes. En la primera especifica los 2 465 proyectos de investigación que serán ejecutados, y en la segunda analiza las 17 684 becas que serán otorgadas durante el mismo periodo. El costo de los proyectos de investigación se estima en 6 241 millones de pesos, y el de becas en 3 098 millones.

A pesar de la importancia que seguramente tendrán los esfuerzos programados, es muy difícil que las expectativas de los interesados en el desarrollo educativo del país queden satisfechas, una vez que ellos hayan analizado los proyectos que sobre estos temas contiene el programa. Hay varias razones para esto. La primera consiste en que la investigación educativa sólo recibirá unos 350 millones de pesos durante el periodo que abarca el plan. Esto representa un 6% del total de los recursos que serán canalizados a la investigación científica y tecnológica. Afine de este modo se duplicará la relación que se observaba en 1973 entre el gasto canalizado por el Gobierno Federal a la investigación edu-

* Publicado en *El Universal* el día 27 de octubre de 1978.

cativa y las erogaciones federales que se hacen en el sistema escolar, dicha relación apenas llegará al nivel de 0.13%. Esto demuestra claramente una falta de correspondencia entre la importancia que tiene la educación en el presupuesto de egresos del Gobierno Federal, y la que se le otorga en el programa de referencia.

Pero las expectativas de los interesados en el desarrollo de la educación no sólo quedarán frustradas por razones de índole cuantitativa. Hay otras, de carácter cualitativo, que pueden ser aún importantes. En primer lugar, debemos señalar que una porción considerable de los proyectos del plan no corresponden, de hecho, a actividades de investigación. Muchos de ellos sólo son “estudios” tendientes a fundamentar determinadas políticas educativas. (Presumiblemente ellos aprovecharán los resultados de investigaciones anteriores, o efectuarán “sondeos” superficiales). Algunos proyectos más corresponden prácticamente a actividades que en forma ordinaria deberían ser realizadas por la Secretaría de Educación. (Nos referimos, por ejemplo, a los proyectos que se proponen evaluar o seguir la evolución del nivel académico del sistema escolar, establecer sistemas para controlar los costos de la educación, producir materiales didácticos “en general”, u ocuparse de la operatividad de la supervisión escolar). Por último, otros proyectos tampoco pueden ser considerados como actividades de investigación en sí, porque implicarían repetir trabajos que ya han obtenido conclusiones suficientemente sólidas, tanto en México como en el extranjero. (Tales son los casos que se refieren a la evaluación de las causas “de orden económico” que provocan ineficiencias en el sistema educativo, o la “elaboración” de un marco conceptual que permita la congruencia de la educación con las metas que exige el desarrollo nacional).

Por otra parte, el análisis de los proyectos nos lleva a la conclusión de que se trata de un conjunto de actividades que los autores del plan han yuxtapuesto, sin antes haberlos sometido al más elemental de los escrutinios. El hecho de que se advierta al lector del plan que los proyectos (allí detallados) se encuentran en diferentes etapas, pues algunos están siendo evaluados, otros están en marcha, etc., significaría que el programa que en efecto será ejecutado todavía no ha sido elaborado. La presentación en público del que estamos comentando debería haber tenido, entonces, otro carácter.

La necesidad de efectuar dicho escrutinio es muy palpable, pues aparecen diversas repeticiones —ya sea entre los proyectos que se encuentran bajo el rubro de una misma subsecretaría de la SEP, entre los que aparecen bajo los

rubros de diversas subsecretarías de ese organismo, o entre los ejecutados por diversas dependencias de otras secretarías de Estado—. Por falta de espacio sólo mencionaremos algunos ejemplos. Bajo el rubro de una misma subsecretaría de la SEP aparecen dos proyectos que analizarán el destino ocupacional de los egresados de la educación tecnológica; dos más que determinarán la demanda educativa en el sector campesino, y dos que examinarán la demanda de profesionales por especialidades. Este mismo tema será también analizado por otras subsecretarías de la propia SEP. Ello ocurre, asimismo, con los proyectos que estimulan la demanda social por educación superior. Además, se observa que los proyectos orientados a obtener visiones prospectivas del empleo interesan tanto a diversas ramas de la Secretaría de Educación, como a varias dependencias de la Secretaría del Trabajo. Algo similar ocurre con las investigaciones que se proponen evaluar el impacto que diversos instrumentos de la política económica y fiscal, han tenido sobre los niveles de utilización y productividad de los recursos humanos. Ha da este tema se inclinan varias dependencias de la Secretaría del Trabajo (tales como la Dirección de Empleo, la Dirección de Fomento Cooperativo y Organización Social para el Trabajo, el Instituto Nacional de Estudios del Trabajo, etc.). Aunque no puede dudarse que estos problemas están relacionados con las actividades de las diversas dependencias mencionadas, será indispensable diseñar mecanismos que coordinen los diversos proyectos ejecutados por las mismas, de tal manera que se eviten repeticiones inútiles y se asegure que todas las dependencias interesadas tengan acceso a los resultados de las investigaciones que, sobre cada materia, sean efectuadas por los diversos organismos aquí mencionados. En resumen, creemos que el verdadero Programa Nacional de Ciencia y Tecnología, en lo que concierne a la educación del país, aún está por ser elaborado. Ojalá que el CONACYT efectúe un verdadero diagnóstico del estado en que se encuentran las investigaciones en este tema y, a partir del mismo, defina —en consulta con la comunidad científica— el curso que habrá de seguir la investigación y desarrollo de la educación nacional.