

## INTRODUCCIÓN

EL DESARROLLO ES un proceso complejo y dinámico y está relacionado estrechamente con las transformaciones permanentes que se producen en el sistema social. Regularmente el concepto de desarrollo remite al uso de las tecnologías, los procesos de modernización y el mejoramiento de los indicadores macroeconómicos del país, región, comunidad o del mundo en su conjunto. El desarrollo también incluye los cambios culturales, de los sistemas de producción y de la organización social, procesos en los cuales las personas y las comunidades son siempre referentes de primer orden.

Así entendido, el concepto de desarrollo abarca tanto la dimensión individual de las personas como su correspondiente dimensión social. Por tanto, debe haber una correspondencia mutua que permita un beneficio de todos y cada uno de los miembros de la sociedad. Si unos se benefician a costa de otros, estaremos ante un sistema iniquitativo que no propicia el desarrollo.

Entre las variables más importantes que propician los procesos de desarrollo tenemos los recursos humanos, materiales y de información. Dentro de los recursos humanos el elemento educativo reviste una importancia de primer orden en el desarrollo, pues a través de él se han obtenido cambios significativos tanto en las variables demográficas como en los recursos materiales y de información. La magnitud de estos cambios, y su resultado en términos de desarrollo, depende siempre de la coherencia y los alcances que se propongan. Así, la educación se presenta

# La política educativa para el desarrollo nacional

Diputado Carlos Medina Plascencia\*

como una condición necesaria pero no suficiente para el desarrollo de un país.

Por lo anterior, podemos señalar que el problema de la educación y su contribución al desarrollo dependerá en buena medida de la forma en que se aborde el proyecto de desarrollo de cada sociedad, el cual a su vez orientará y determinará las políticas educativas y de formación de recursos humanos que se establezcan en determinado país.

Una adecuada política de recursos humanos para el desarrollo debiera implicar no sólo una articulación entre los tipos y modalidades de educación, sino también entre la formación técnica y la profesional; todo ello considerando una formación humana integral que permita a cada persona incorporarse al sistema productivo y cultural, participando en la organización social. Implica, de igual forma, incentivar la creatividad, el pensamiento lógico y la capacidad para enfrentar y resolver problemas, para adecuarse a nuevas formas de producción y diferentes

---

\* Coordinación de la fracción parlamentaria del PAN.

condiciones de trabajo. Por otro lado, es necesaria la articulación del sistema educativo en términos de la educación formal, no formal e informal,<sup>1</sup> estableciendo nexos y formas alternativas entre diferentes niveles, programas y experiencias diversas.

Por otra parte, dentro de la educación escolarizada en el nivel medio superior es imprescindible reforzar los mecanismos que permitan encontrar la vocación de los educandos hacia su futuro ejercicio profesional; toda vez que ello retribuirá positivamente en su realización personal como en una mejor inserción laboral, aspectos que se reflejarán, por ende, en su desenvolvimiento social y productivo.

Esto significa que los esfuerzos por acrecentar la calidad y la cantidad de la oferta educativa, en sentido amplio, pasa por el establecimiento de una política educativa que flexibilice las estructuras y permita a cada persona avanzar de acuerdo con sus intereses y potencialidades a lo largo de su vida.

En este marco de explicación, el presente artículo da una mirada a la situación educativa mexicana, sus principales retos y propuestas para generar una política educativa para el desarrollo nacional.

**CONTEXTO Y SITUACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO** En términos de los tipos de educación –formal, no formal e informal– la política educativa en México se ha apoyado en la educación formal por sus efectos en el desarrollo general del país, particularmente en la redistribución del ingreso y en la democratización. Por lo que se considera que debe responder a los criterios de universalización, es decir, ser extensiva a toda la

población; a través de la instrumentación de la política educativa. La justificación se ubica en el reconocimiento del acceso a la educación como un derecho universal y a los ordenamientos que se derivan del artículo tercero de nuestra Carta Magna.

Durante la segunda mitad de este siglo se han registrado avances en la cobertura del sistema educativo. En primera instancia destaca el hecho que la tasa de analfabetismo se ha reducido significativamente, al pasar de un nivel de 43 por ciento en 1950 a 10 por ciento en 1995. En forma similar se puede observar un crecimiento muy importante en la matrícula escolar de educación básica. En efecto, en 1950 la matrícula de alumnos en educación básica representaba el 30 por ciento únicamente de la población menor de 15 años, mientras que en 1998 esta cifra fue de aproximadamente 70 por ciento. El número de escuelas y el número de maestros de educación básica han registrado también un crecimiento muy importante: en 1950 el número de maestros de educación básica por cada 100 alumnos era de 2.5, mientras que hoy en día esa cifra es de 4.2; durante ese mismo periodo el número de alumnos de educación básica por escuela se redujo de 130 a 118.<sup>2</sup>

Si bien resulta más difícil evaluar el avance de la cobertura educativa para otros niveles de educación respecto a la población total, datos censales muestran avances significativos en los demás niveles educativos. Por ejemplo, el porcentaje de población con instrucción media superior pasó de 4 por ciento en 1970 a 17 por ciento en 1995, mientras que el porcentaje con educación superior se incrementó de 2.2 a 10.2 por ciento durante el mismo periodo.<sup>3</sup>

Los avances en materia de cobertura del sistema educativo se deben principalmente

a dos factores. En primer lugar, los progresos se explican gracias a que en el periodo de 1950 a 1980 se sentaron las bases del desarrollo económico y social y, se alcanzó una época de “abundancia” –aprovechada sobre todo por las clases medias–. El crecimiento acelerado de la población y la masificación de la educación en todos los niveles se sustentaron en un contexto de crecimiento económico y de modelo de desarrollo endógeno, donde aumentar el nivel educativo se situaba en concordancia con una fuerza de trabajo capacitada con el fin de aumentar la productividad laboral.

En segundo lugar, el gasto público total en educación ha registrado incrementos importantes durante los últimos años –aunque aún insuficientes–. Hoy en día, el gasto educativo representa alrededor del 5 por ciento del producto interno bruto,<sup>4</sup> mientras que hace 10 años era del 3.1 por ciento.

Debemos considerar que si bien el gasto público educativo ha crecido de manera significativa, poco conocemos sobre la eficacia y la calidad de este gasto. Por ello, se advierte que a pesar de avances sustantivos en materia de cobertura, el mejoramiento de la calidad educativa –en particular de la calidad del gasto público en este sector–, son de los principales retos de la política educativa.

Por otro lado, no se puede perder de vista que las grandes cifras agregadas en materia de gasto y cobertura del sistema educativo esconden diferencias regionales muy significativas, así como en materia de género. Entre los estados de la República el porcentaje de población analfabeta varía considerablemente: mientras que estados como Nuevo León, Aguascalientes, Baja California y el propio Distrito Federal presentan tasas de analfabetismo de 3.8, 5.6, 4.0 y 3.0 por ciento,

respectivamente, en otros estados como Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Puebla, la tasa es de 26.0, 23.9, 23.1 y 16.3 por ciento, respectivamente.<sup>5</sup> Asimismo, se aprecian diferencias en el nivel educativo de los hombres y mujeres de México: mientras que la población analfabeta masculina mayor de 15 años representó el 8.4 por ciento del total en 1995, en el caso de las mujeres fue de 12.7 por ciento. Igualmente se aprecia que el promedio de escolaridad de las mujeres mexicanas es de 7 años, en tanto que el de los hombres es de 7.5 años.

Si bien los avances en la cobertura son innegables, se han descuidado otros aspectos de gran importancia para la educación básica: baja eficiencia terminal,<sup>6</sup> continua reprobación y deserción y el intenso credencialismo al cual ha sido sometido el sistema escolar, produciendo certificados que no corresponden a las habilidades y conocimientos reales de los estudiantes que los obtienen.

Se reconoce, por tanto, que el problema de la universalización de la educación básica no es solamente una cuestión de oferta, sino de calidad y equidad.<sup>7</sup> Se requiere asegurar la permanencia en el nivel y la conclusión de los estudios para garantizar una utilización óptima del servicio. En este sentido, lo ideal sería que tanto ingreso como egreso fueran universales, y aunque no es posible lograrlo de manera absoluta, sí lo es minimizar las desigualdades entre regiones y estratos de población.

En este marco general de caracterización, la gestión educativa funge como una tarea de primer orden en los aspectos cruciales de la educación: calidad, equidad y cobertura. La capacidad efectiva que tiene el Estado para gobernar y estar a cargo de la

gestión educativa está latentemente minado por el poder sindical, fenómeno que se presenta en cada uno de los estados de la República. La respuesta a esta situación ha sido instrumentar un modelo de gestión descentralizado, en la construcción del poder social sobre la educación, así como del poder de gestión del Estado.

La transferencia a las entidades de los estados de la operación de la educación básica y normal, con lo cual se puso en marcha la descentralización del sistema, apunta hacia una nueva organización. Se reformaron los planes y contenidos de la educación básica y se pusieron en marcha programas compensatorios para las regiones indígenas y apartadas, así como en ciertas zonas pobres de las ciudades. Los efectos de esos programas contra la desigualdad se podrán observar pronto y tal vez arrojen saldos positivos; sin embargo, son insuficientes para abatir las iniquidades.

**PROPUESTAS PARA UNA POLÍTICA EDUCATIVA PARA EL DESARROLLO NACIONAL**

Si asumimos que la educación es un elemento esencial para la población y que en cualquier jerarquía de necesidades se le sitúa en el nivel más alto, considerándola fundamental para el desarrollo adecuado del ser humano, entonces la educación trasciende el ámbito individual y se inscribe como una de las cuestiones de responsabilidad social que reclaman atención prioritaria; en ello se fundamenta su inclusión en prácticamente todo programa de desarrollo como un instrumento indispensable para alcanzar mejores condiciones de vida, tanto individuales como colectivas.

En este orden de ideas, la educación presenta un carácter dual: como un bien que tiene valor en sí mismo y como medio para alcanzar otros bienes; de ahí se derivan dos puntos centrales:

- i) La política educativa debe tender a una educación integral de formación individual y social, y
- ii) la política educativa debe situarse como política de Estado, en tanto debe cumplir una función integradora con las variables económicas y sociales.

La política educativa que tiende a una educación integral, refiere al valor en sí mismo que se le asigna a la educación, en la transmisión de conocimientos y la afirmación de valores que propician la convivencia, la responsabilidad, la tolerancia, la solidaridad y la justicia, promoviendo la formación de individuos solidarios en lo social, participativos y tolerantes en lo político, productivos en lo económico, respetuosos de los derechos humanos y conscientes en el valor de la naturaleza. Es una concepción que trata de incorporar los tres tipos de educación –formal, no formal e informal–, por lo que al no limitarse a los sistemas formales se atiende a amplios sectores de población que por alguna razón no han tenido acceso a la educación formal en sus diversos niveles; para ello se deben utilizar todos los instrumentos disponibles, en especial los medios de comunicación masivos. Se debe concebir a la educación como una responsabilidad del conjunto de la sociedad, en la que participan tanto el sistema educativo institucional como los actores económicos y sociales, los medios de comunicación y las distintas organizaciones sociales.

La función integradora de la educación con las políticas sociales y económicas reside en el carácter que asume ésta para alcanzar otros bienes. Ello deviene en las sinergias positivas que se producen al instrumentar una política educativa adecuada –en términos de cobertura, calidad, equidad y pertinencia– y su efecto en la política de población, de salud, de vivienda, en el tipo de inserción laboral, en la distribución del ingreso, en la productividad y competitividad económica. Por otra parte, la educación, como política social integradora, distribuye conocimientos y genera las estrategias adecuadas para el acceso democrático de individuos, grupos y comunidades, en condiciones de equidad; asimismo, en los procesos de participación comunitaria y para romper algunos de los mecanismos de transmisión intergeneracional de la pobreza.

Este planteamiento de la educación integral e integradora frente a una realidad que va consolidando la globalización de las actividades económicas a distintos niveles simultáneamente, es resultado de la Declaración de Bariloche por la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura.<sup>8</sup>

Por otra parte, la propuesta de la CEPAL<sup>9</sup> considera también este carácter dual de la educación y hace patente que la variable educativa es fundamental para establecer los factores que promuevan el desarrollo de los países. Su idea central es que la incorporación del progreso técnico constituye el pivote de la transformación productiva con equidad social. Es decir, se requiere adecuar los sistemas educativos y de capacitación con las fuentes de trabajo a través de mecanismos que eleven la calidad y la equidad de los mismos. El fin último de dicha propuesta

consiste en articular los objetivos de ciudadanía y competitividad a criterios inspiradores de políticas de equidad y desempeño y a lineamientos de reformas institucionales como la integración nacional y la descentralización.

El conocimiento es el elemento central de este nuevo paradigma productivo. La transformación educativa, desde este punto de vista, pasa a ser un factor fundamental para desarrollar la capacidad de innovación y la creatividad; así como para la integración y la solidaridad, aspectos clave para el ejercicio de la moderna ciudadanía y para alcanzar niveles altos de competitividad. Bastaría añadir que, como generadora de responsabilidad social, los cambios en las políticas educativas implican de igual forma un acompañamiento de valores y contenido ético de la misma.

## DESAFÍOS PARA LA POLÍTICA EDUCATIVA MEXICANA

La propuesta de una política de educación integral e integradora deviene en varios desafíos para la actual política educativa de nuestro país, además de los ya señalados a lo largo del artículo, se encuentran los siguientes:<sup>10</sup>

### *Crear los mecanismos necesarios para el funcionamiento real de los Consejos de Participación Social*

La función creciente de la participación social, en especial de los padres de familia, en las tareas de evaluación, seguimiento e infraestructura educativa todavía no es un hecho, a pesar de cinco años que se legisló este aspecto en la Ley General de Educación. Por lo que

debe generarse la promoción de alianzas sociales con los actores más importantes, donde destacan las organizaciones intermedias y de padres de familia, esto debe acompañarse de una serie de principios y estrategias que hagan de la participación social un espacio que permita la construcción de un modelo comunitario de la educación.

En este sentido, la participación social es una respuesta al problema educativo, la cual puede encontrar su resonancia más inmediata en los consejos de participación social municipal –asimismo, impulsando los consejos estatales y el nacional–; permitiendo que la sociedad valide, consense y revise el funcionamiento de la educación, sujetando y comprometiendo a las autoridades, a los profesores y a la misma sociedad.

*Instrumentar en los planes y programas de estudio una educación con valores*

La falta de valores en la educación es una de las partes sustanciales del fracaso educativo, de la desintegración familiar y de la carencia de ciudadanos más participativos en la vida social del país. Éste es uno de los elementos que nos indican la urgencia de cambios en los contenidos como en los planes educativos que incluyan principios de alto contenido de valores, de tal forma que al educando se le transmitan valores, juicio crítico, formación ciudadana, entre otros aspectos.

*Mejorar los mecanismos de asignación del presupuesto*

La distribución insuficiente y discrecional de los recursos destinados a la educación, así como la falta de correspondencia y compromiso que asume cada gobierno en las aportaciones a la educación, deriva en la necesidad de recurrir a fuentes alternas que amplíen más las desigualdades educativas.

Por ello, deben establecerse mecanismos claros y transparentes que definan la distribución y asignación del presupuesto; asimismo, que se consideren los esfuerzos que realizan los gobiernos de las entidades federativas al respecto.

*Lograr que la información sea pública, suficiente y oportuna para eficientar las evaluaciones*

La falta de evaluaciones periódicas y con oportunidad del desempeño educativo y el control de la información pública no contribuyen a generar los elementos suficientes para hacer las correcciones que el proceso educativo requiere. Esto plantea la necesidad de impulsar una cultura de la evaluación, así como el impulso a reformas que permitan establecer un órgano autónomo de la información que dé cuenta de indicadores confiables, oportunos y públicos.

*Consolidar el proceso de descentralización educativa*

A pesar de los avances que se han obtenido en cuanto a la descentralización de la educación, ésta todavía no es un hecho y, además, aún no se cuenta con una regionalización que permita establecer políticas y contenidos educativos que consideren la heterogeneidad social, económica y cultural de la población. Por ello, se propone que la política educativa local y los contenidos de los planes y programas de estudio consideren el contexto regional.

Una verdadera descentralización significa entonces autonomía, sentido de proyecto, identidad institucional, e iniciativa y capacidad de gestión radicadas dentro de los propios centros educacionales. Estos elementos, si bien esenciales, no constituyen un fin en sí mismos. Sólo son las condiciones nece-

sarias para que los establecimientos educativos puedan adaptarse e integrarse al medio.

### *Transformar las prácticas pedagógicas hacia la calidad educativa*

Para abatir los índices de rezago educativo y dar continuidad en los estudios –deserción, reprobación, eficiencia terminal– con educación básica de calidad, se requiere completar en las escuelas los grados obligatorios que comprenden la instrucción y, apoyar el aprendizaje con nuevas técnicas pedagógicas cercanas al entorno natural y social de los educandos; así como promover en el nivel medio y superior la diversificación de opciones educativas viables, directamente orientadas a las necesidades productivas y sociales, limitando las áreas saturadas o imprácticas.

### *Profesionalizar y extender la enseñanza secundaria*

Las nuevas condiciones de globalización y competencia internacional han venido a reforzar la preocupación económica sobre la educación, al otorgarse a la disponibilidad de recursos humanos y a los mecanismos para su formación un lugar crucial como factores de la competitividad nacional. El extender la enseñanza secundaria, según las experiencias exitosas de algunos países, se justifica plenamente ya que aumenta las posibilidades de salir de la pobreza, por los significativos retornos intergeneracionales de alcanzar niveles educativos mayores o al menos iguales a los de sus padres.

En lo que respecta a la educación media profesional, se debe colocar en un plano estrictamente práctico, esto es, el plano de las exigencias sociales y laborales que la enseñanza profesional tendría que satisfacer para cumplir con sus objetivos. La definición de

los contenidos de la formación debería responder a las necesidades del desarrollo productivo local y hacerse con la participación directa, corresponsable y continua de las empresas. Las instituciones de capacitación técnica deberán flexibilizarse a una diversidad de demandantes y oferentes de formación técnico-profesional, con el fin de responder a la creciente diversidad en las exigencias de las unidades productivas.

En la educación superior debe reconocerse su libertad para emprender tareas acordes con el proyecto de cada una de las instituciones, con plena autonomía, e independencia en la gestión de sus asuntos académicos, administrativos y financieros. La mayor autonomía de los establecimientos debería reforzar la vinculación entre las universidades y el sector productivo. Con una reforma institucional, las organizaciones vinculadas a la ciencia y a la tecnología tendrán más autonomía, y eso puede permitir un mayor acercamiento entre ellas y la base empresarial.

Finalmente, reconociendo que la educación es uno de los campos más fértiles de propuestas ya que en ella está una de las vías más provechosas hacia el combate contra la pobreza y al desarrollo, reiteramos que es necesario virar nuestra política educativa hacia una educación integral e integradora, con visión de largo plazo.

## NOTAS Y

## REFERENCIAS

1. La educación formal se integra por diversos niveles de escolaridad que se supone hacen referencia a un mayor o menor grado en la adquisición de conocimientos particulares, se imparte en planteles y escuelas, apegándose a cierta normatividad establecida en cuanto a contenidos, currícula y periodos. La

educación no formal está asociada a la capacidad profesional y se focaliza principalmente en jóvenes y adultos; se da una variedad inmensa de posibilidades, que comprende la preparación inicial para ejercer un oficio, la capacitación o especialización, el reciclaje, los programas de aprendizaje, la reconversión, entre otros; los programas de educación no formal varían desde cursos cortos de pocas horas hasta programas bastante completos de varios meses. La educación informal, en general no obedece a una planificación globalizada y se da mediante programas abiertos a través de medios de comunicación de masas; se entrega también en la vida cotidiana a través de los procesos de socialización, por ejemplo, la educación que los padres entregan a sus hijos.

2. *Estadísticas históricas de México*, INEGI, 1994 y, *IV Informe de gobierno*, 1998.
3. *México social 1996-1998*, Banamex, México, 1998.
4. Incluye el gasto de la SEP, de otras secretarías y de los gobiernos estatales.
5. *Cuaderno de Información Oportuna Regional de INEGI*, núm. 56, Segundo Trimestre, México, 1998.
6. Particularmente, el problema de la eficiencia terminal tiene que ver más con problemas sobre la calidad y pertinencia de contenidos curriculares en ciertos sectores de la población, incorporación de la fuerza de trabajo infantil o juvenil al mercado laboral o del sector informal y a condiciones socioeconómicas familiares.
7. No todos los pobres demandan educación porque se dedican a otras actividades que les permita tener algún ingreso económico debido a la falta de oportunidades económicas y sociales.
8. V Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno en Bariloche-Argentina, 1995.
9. *Educación y conocimiento: Eje de la transformación productiva con equidad*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 1992.
10. Las propuestas fueron retomadas de algunos documentos como los comentarios del Foro sobre "Reforma Integral al Artículo Tercero Constitucional", organizado por las fracciones panistas del Congreso de la Unión con los secretarios de Educación Pública de los gobiernos panistas en octubre de 1997; el libro sobre *La política mexicana en educación superior*, publicado por la OCDE en marzo de 1996 y el libro de Jacques Delors *La educación encierra un tesoro*, publicado por la UNESCO en 1997.