

Planeación educacional: concepto y praxis

[Revista del Centro de Estudios Educativos (México), vol. VII, núm. 1, 1977, pp. 51-65]

*Claudio de Moura Castro**

SINOPSIS

Este ensayo-empírico estudia los mecanismos de decisión política en cuestiones de planeación educativa, utilizando modelos sobre la estructura y funcionamiento del mercado. En la primera parte, la discusión se centra en una pregunta: ¿qué sucedería si no hubiera planeación educativa? Partiendo de los conceptos clásicos del mercado y del concepto de cuasi-mercado de Hirschman, se demuestra que además del mercado para la educación particular existe un cuasi-mercado político para la educación oficial. Si no se impone una línea de acción (planeación educativa), las decisiones reflejarán el poder político de los grupos mejor organizados. En la segunda parte del trabajo, se utiliza el modelo para examinar los mecanismos de decisión en el área educativa que operan en una comunidad industrial de Brasil.

ABSTRACT

This analytical-empirical essay studies the political decision-making mechanisms related to educational planning, by using market structure and functioning models. The first part of this article centers the discussion around a single question: GAT Would it market and on Hirschman's concept of quasi-market, the author proves that, in addition. If a certain line of action (educational planning) is not imposed, the decisions will reflect the amount of political power of the more organized groups. The second part of the article uses the model to examine decision-marking mechanisms in the educational field in an industrial community in Brazil.

En este ensayo presentamos una justificación de la planeación educacional que se basa en un modelo conceptual-económico aplicado a los mecanismos de decisión política.¹ En la segunda parte presentamos un estudio de caso en el que se aplica dicho modelo a una pequeña comunidad industrial.

I. Planeación educacional

La historia de las ciencias muestra que las más recientes de ellas se sirven de métodos de análisis, paradigmas (Jun, 1962: cap. II) y modelos que otras ya habían usado. Así, la idea central de equilibrio del mercado fue tomada por los primeros economistas de la mecánica, que se desarrollaba

* CLAUDIO DE MOURACASTRO, brasileño, obtuvo en 1970 el doctorado en Economía en la Universidad de Vanderbilt (EE. UU.). Ha sido profesor de posgrado en las áreas de economía y educación en instituciones de su país y de EE. UU. Desde 1974, es el coordinador técnico del proyecto "Pesquisas, Educação e Desenvolvimento Econômico", incorporado al Programa ECIEL.

¹ Una versión algo menos elaborada de esta primera parte apareció publicada bajo el título "Planeamento educacional e Desenvolvimento", en el Simposio sobre Planeamento de educação (São Paulo: Fundação Carlos Chagas-Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, 1972, pp. 12-16).

con celeridad en el siglo XVIII. No se trata meramente de préstamos casuales entre una ciencia y otra; lo que acontece es que las ciencias operan en cada época con ciertos esquemas y paradigmas bastante semejantes (Kaplan, 1969: 393).

La idea de planeación dentro de las ciencias sociales se desarrolló primero en la economía y luego fue absorbida en forma progresiva por otras disciplinas. Nos proponemos discutir algunas cuestiones de planeación educacional utilizando modelos de razonamiento habituales en economía, no sólo en virtud del origen del concepto "planeación", sino también porque nos movemos más libremente en el terreno de esa ciencia, que es la base de nuestra formación. Subrayamos que esto es muy distinto del querer evaluar los problemas educacionales desde un enfoque puramente económico.

Discutiremos mecanismos de decisiones política y problemas de planeación educacional a partir de los modelos de estructura y funcionamiento de mercados. Tomamos como punto de partida los conceptos clásicos de mercado, para luego hacer uso del concepto de "cuasi-mercado", que ha sido recientemente propuesto por Hirschman.

Nuestra discusión comienza con una pregunta, y en cierto modo se mantendrá girando en torno a ella; ¿qué pasaría si no hubiera planeación?

Los economistas clásicos demostraron con imaginación y elegancia que ciertos tipos de organización social, en particular los tipos de organización de las instituciones económicas, generan fuerzas que siempre tienden a que el sistema retorne a un punto de equilibrio. Si cada quien busca maximizar su bienestar personal, si cada productor procura maximizar las ganancias de su firma, existe una "mano visible" que lleva al sistema a ese equilibrio. El esfuerzo más reciente de formulación analítica de la teoría económica ha venido a confirmar la posición clásica de que este equilibrio generado por las fuerzas del mercado es una solución eficiente para la distribución de los recursos de la sociedad. Cualquier cambio que mejorara la situación de alguien sólo sería posible si la situación de por lo menos otra persona empeorase.

En este mundo tan bien descrito por los clásicos y neoclásicos, la planeación, en la mejor de las hipótesis, sería innecesaria y redundante. No habría razón para guiar o corregir a la mano invisible. La mejor solución brotaría espontáneamente.

Si bien la lógica interna de los mecanismos de mercado no puede ser refutada, hay dos puntos que merecen atención. Para comenzar, la asignación de los recursos que realiza el mercado será eficiente, dada una cierta distribución de la renta. Si no estamos de acuerdo con la distribución existente, el mercado generará una asignación de bienes y factores, con la que tampoco concordaremos.

En segundo lugar, el funcionamiento adecuado del mercado depende de ciertas condiciones implícitas en el concepto de competencia perfecta. Es necesario que haya muchos compradores y vendedores que negocien un producto de calidad homogénea en un mercado donde exista un flujo libre de información. Dado que los mercados reales a veces distan mucho

de este “tipo ideal”, los resultados pueden generar fácilmente soluciones ineficientes o falsas.

Ése es precisamente el contexto en el que se intenta justificar la planeación en una economía capitalista o semicapitalista. Sabemos, en particular, que los mecanismos regulares del mercado son especialmente deficientes en el caso de la asignación de inversiones. No sólo son imperfectos los mercados de capital, sino que lo aquí se trata es de anticipar demandas que se materializarán solamente después de varios años, que es el tiempo necesario para construir una fábrica o una represa (Rosenstein-Rodan, 1964: 416-17).

Sabiendo, pues, que los mecanismos de mercado no siempre funcionan y que, por consiguiente, a veces deben ser reorganizados o corregidos a través de la planificación, éste es el momento adecuado para preguntar: ¿qué pasaría con la educación si no hubiese planeación educacional?

Antes de intentar responder esta pregunta, valdría la pena desarrollar el concepto de “causa-mercado” de Hirschman. En la versión clásica del mecanismo del mercado, el consumidor sólo tiene dos opciones: consumir el producto que se ofrece en el mercado pagando el precio demandado, o retirarse del mercado (comportamiento que Hirschman llama “*exit*”). El productor, ante el temor de perder al cliente, podría llegar a alterar el precio, el tipo o la calidad del producto. Con todo como lo anota el mismo Hirschman, los mercados contemporáneos actúan también a través de otros mecanismos. El consumidor, en lugar de volver sencillamente a su casa sin comprar el producto, puede hacerse oír, protestar y presionar con el propósito de que el producto adquiera las características o el precio que él desea (comportamiento llamado “*voice*”). El foro de las decisiones como mercado económico puro, en donde sólo el “*exit*” era posible, se convierte en un cuasi-mercado político donde la “*voice*” es el instrumento que se utiliza como incentivo.

Retomemos ahora nuestra investigación sobre los mecanismos de decisión en lo que respecta a niveles, tipos, número de vacantes y esquemas de financiamiento que caracterizan a un sistema educacional. La educación, así como los libros de filosofía o las orquestas sinfónicas, cuesta dinero y requiere recursos económicos. En contrapartida, existen personas dispuestas a gastar recursos en el producto ofrecido. En este sentido existe un mercado de educación que, sin duda, reacciona ante las fuerzas de la oferta y la demanda. Ciertos grupos perciben en grado creciente que en una estructura económica industrializada y compleja la educación es un producto altamente deseable. Por consiguiente, si no existiesen interferencias o planificación en el mercado, existirían en la actualidad una cantidad respetable de empresas educacionales.

De hecho, existe un amplio sistema educacional privado que actúa de una manera muy semejante a las empresas comerciales, que reacciona a las variaciones del mercado y que actúa predominantemente allí donde la demanda es más fuerte.²

² No interesa aquí entrar en discusiones bizantinas sobre el lucro de los establecimientos educacionales. Hacemos notar únicamente el hecho de que las escuelas

Obviamente, no estamos afirmando que las decisiones en el área de la educación se tomen en general en la forma mencionada ni que la actividad privada sea la predominante. Por el contrario, es el poder público el que tradicionalmente se ha interesado por la educación y de hecho los primeros grandes movimientos educacionales, a partir del siglo XVIII, fueron patrocinados por el Estado.³

Sin embargo, el Estado no puede ser considerado de una manera simplista, como si fuera la fuente y sede del poder donde se conciben, se sustentan y de donde emanan, sin ser debatidas, las medidas de política educacional. El Estado es también un foro en donde chocan las fuerzas y las presiones políticas. El mecanismo de arbitraje político y el poder moderador están en manos del Estado, que se torna el portavoz ora de éste, ora de aquel participante político.⁴

No es éste el lugar para discutir la difícil y profunda cuestión de la naturaleza del Estado; por lo demás, no tendríamos competencia profesional para ello. Sin ir a los extremos, parece razonable suponer, por un lado, que el Estado consolida un cierto poder que supone un área autónoma donde no rinde cuentas; por otro lado, el Estado funciona también como árbitro de un "mercado" donde se manifiestan el consenso y el disenso, las funciones, las opiniones. Cabe observar que en esta segunda dimensión, el Estado es un "cuasi-mercado", en donde el poder de negociación política de los diversos grupos es sopesado y comparado, y donde el Estado amolda sus decisiones de acuerdo con los grupos más fuertes por naturaleza o a los que se articulan mejor.

De esta forma, tenemos un mercado para la educación particular y un "cuasi-mercado" para la educación patrocinada por el Estado. La ausencia de planificación, en el sentido en que nos gustaría caracterizar el término, significa la acción libre y desembarazada de las fuerzas que actúan en estos dos mercados.

Es interesante hacer notar que muchas decisiones en áreas eminentemente económicas y que tocan incluso a entidades privadas, se toman en el seno de este "cuasi-mercado" político.⁵ Las presiones políticas modifican el comportamiento o los precios del producto, pero es en el terreno de la política de inversión donde la influencia de las articulaciones políticas es

particulares sólo operan cuando existe un número suficiente de participantes a quienes, directa o indirectamente, la escuela puede cobrar cuando menos el equivalente a sus costos variables.

³Se exceptúan los países protestantes, en los que el movimiento de alfabetización fue encabezado por las religiones.

⁴Este escenario político debe ser entendido en un contexto bastante amplio. La organización tradicional de los partidos, de acuerdo con algunos análisis recientes, ya no cataliza los arreglos de las fuerzas de Brasil de hoy. Las luchas y contradicciones están ahora dentro de la máquina administrativa y en su periferia (Estas ideas fueron presentadas y discutidas por Fernando H. Cardoso en un artículo todavía inédito).

⁵Este punto fue tratado inicialmente por A. Hirschman (1958: 63-65). Una versión aumentada y modificada ha aparecido recientemente en forma de libro (Hirschman, 1970).

más evidente.⁶ El mercado clásico y el que denominamos “cuasi-mercado” son los extremos de un *continuum* en la toma de decisiones donde participan fuerzas económicas y no-económicas, que se manifiestan orgánicamente en forma espontánea.

Volviendo a nuestro tema central, ¿qué sucedería si todas las decisiones educacionales estuvieran a cargo de ese mercado o “cuasi-mercado”?

Sin tratar de responder cabalmente a la pregunta, podríamos en un primer momento decir que las decisiones educativas se tomarían con un fin de beneficiar: a) a quienes pueden pagar mejor; b) a quienes son más conscientes de los beneficios de la educación, y c) a quienes pueden estar mejor organizados o son más capaces para negociar políticamente. Un intento bastante superficial de identificar a los beneficiarios en ese proceso de “mercado” señalaría como tales a las familias ricas y a las de nivel educacional más alto. Obviamente, existe una relación clara entre ricos y educados.

Los ricos consumen más educación, ya sea porque reciben más su utilidad o meramente por estatus. Dado el caso, pagan por ella. En las familias más instruidas, la aspiración de los padres es que sus hijos alcancen por lo menos el mismo nivel educacional que ellos mismos alcanzaron; esto constituye una regla casi inviolable; independientemente del nivel de vida alcanzado, los objetivos educacionales tienen prioridad. También es importante destacar que en el “cuasi-mercado” político, tanto los sectores económicamente más fuertes como aquellos que están dispuestos a hacerse oír directa o indirectamente se quedan con la parte del león.

Una mirada superficial sobre la estructura educacional de países como el Brasil puede descubrir que sistemáticamente las mejores escuelas públicas están en barrios de clase más elevada. Las universidades del gobierno son gratuitas, pero son frecuentadas predominantemente por individuos de la clase alta.⁷⁷ Finalmente, a las mejores escuelas particulares solamente pueden entrar, por caras, los hijos de familias relativamente pudientes. Este tipo de situación impide la movilidad social, reafirmando en los hijos el estatus socioeconómico del padre. Por otro lado, esta situación tiene otra consecuencia no menos importante, al crear y perpetuar una fuerza de trabajo que carece de la calificación exigida por una estructura industrial moderna, hecho éste que llega comprometer en ciertos casos al mismo proceso de desarrollo. Naturalmente, en sociedades como la nuestra, en que la herencia cultural es transmitida en buena parte mediante la educación formal, ésta se

⁶Ver Instituto Nacional de Estudios Pedagógicos (1968). Menos del 10% tienen padres con ocupaciones manuales. Cerca de un 25% tienen padres que apenas llegan a las ocupaciones manuales o están en las no-manuales de más baja categoría (p. 37).

⁷Por ejemplo, parece que el equipo de seguridad en los automóviles americanos y la política de investigación de las fábricas fueron modificados sustancialmente como consecuencia de la campaña política encabezada por Ralph Nader.

convierte en algo deseable en sí misma para la mayor parte de la gente; la educación parece contribuir al desarrollo, pero más que esto es también un producto noble del mismo desarrollo. Creemos poder afirmar con bastante certeza y en síntesis, que los mecanismos de regularización, automáticos y semiautomáticos, fracasan rotundamente en educación. Parafraseando a Joan Robinson (1964) diríamos que jamás negaríamos el funcionamiento de la mano invisible, pero afirmamos también que muchas veces lo hace estrangulando.

Si es un hecho que los mercados económicos y el “cuasi-mercado” político del gobierno no funcionan en educación, podríamos suponer que otra instancia política se hace necesaria. Obviamente, dentro de este esquema se ubica lo que convencionalmente hemos llamado planeación educacional. Este concepto parece contener dos ideas que si bien son diferentes no son contradictorias.

En principio, la planeación tiene que ver con cuestiones de eficiencias. Una vez que se establecen ciertos objetivos para el sistema educacional, la planeación tiene que ver con la operacionalización y el manejo eficiente del parto administrativo que intentará implementar estos objetivos. De esta forma se trata de saber, por ejemplo, para qué ocupaciones hay que aumentar las plazas en la enseñanza técnica, qué procesos administrativos aceptan costos menores sin comprometer la calidad de la enseñanza; cuál es la causa del alto índice de repetición o deserción en esta escuela o en aquella, etc. En este sentido, la planeación es la manifestación estrictamente técnica de la tecnocracia, es la instancia relacionadora del gobierno. Es una especie de bedel pedagógico-económico-financiero de la escuela.

En su otra dimensión la planeación toma posiciones, incorpora valores, se pronuncia en juicios, establece prioridades. Tal vez en ese sector de prioridades radica la esencia del concepto. Frente a la relación fines-escasez de medios, acudimos al concepto “planeación” como a una instancia llamada a realizar esa compatibilidad.

Por lo que llevamos dicho hasta aquí, el concepto es todavía vulnerable. Es necesario diferenciar la instancia planificadora de una participación cualquiera en el “cuasi-mercado” político.

La idea que tenemos de planeación está ligada a la dimensión de poder del Estado; poder legítimo y no mero aliado de una fracción. Para diferenciar estas dos dimensiones —coexistencia— del Estado nos contentaremos con una explicación bastante convencional pero que parece tener validez, aunque no sea la única.⁸

Rousseau (1963: 73) ya mostraba que “se da con frecuencia una marcada diferencia entre la voluntad de todos y la voluntad general; ésta sólo toma en cuenta el interés común; la otra, el privado y no es más que la suma de las voluntades particulares; pero si quitamos de esas mismas voluntades particulares los más y los menos que se destruyen entre sí, quedaría como resultado de la suma de diferencias la voluntad general”. Tal como

⁸Una discusión brillante, si bien no exhaustiva de este tema, se encuentra en Robert Dahl (1965).

está propuesta por Rousseau, la diferencia entre “*volonté de tous*” y “*volonté générale*” no queda suficientemente clara. Algo semejante acontece con la contraposición que hace Kant entre imperativo pragmático e imperativo moral. El primero es una mera manifestación hedonista de la voluntad o de la acción individual. En cuanto al imperativo moral, éste alcanza naturaleza categórica, es decir, tiene siempre valor universal, es válido para todos. Cada persona tiene que tratar al otro como un fin en sí, de tal forma que los principios de comportamiento así basados no llevarán a las personas a obrar contra su voluntad a conciencia. Se da así en el individuo dos escalas de prioridad que gobiernan su comportamiento. Una pragmática cotidiana y menos defendible que la otra que representa el componente moral del comportamiento (Kant, 1929: 296-318). Se trata aquí de algo semejante a la “*volonté de tous*” y a la “*volonté générale*”. Los participantes del mercado expresan apenas la “*volonté de tous*”. En el “cuasi-mercado” político, el Estado cede o pacta con grupos poderosos. La “*volonté générale*” emerge de la integración de todos los individuos, “más cuando existen grupos y asociaciones parciales en el seno de la grande, la voluntad de cada una de las asociaciones se convierte en voluntad general con relación a sus miembros y en particular con respecto al Estado: se puede entonces decir que los votantes no se encuentran por el número de hombres, sino por el de asociaciones solamente” (Kant, 1929: 73). Cuando el Estado se vale de su poder para imponer la “*volonté générale*” al sistema educativo, caracterizamos dicha planeación como Planeación Educativa. Obviamente, hoy se llama planeación a un tipo de acción que siempre se hizo de una manera menos rigurosa y sistemática.⁹

Kenneth Arrow discutiendo las opciones sociales expresa de manera muy semejante lo que pretendemos decir: “Toda posición que depende del consenso como base para la acción social, implica ciertamente que el mecanismo de mercado no puede ser tomado como la función de bienestar social, ya que dicho mecanismo no es capaz de tomar en cuenta el motivo altruista que debe estar presente si se quiere asegurar el consumo. Si, en particular, el consenso de que se trata es el de imperativos morales, el caso se empeora todavía más, ya que el mercado sólo puede expresar imperativos pragmáticos” (Arrow, 1951: 86).

Cabe a la “voluntad soberana” del Estado el hacer que la educación sea un instrumento de movilidad social. El remoto y difícil objetivo de la igualdad de oportunidad en educación no debe ser perdido de vista jamás, lo que ineludiblemente implicará dar más educación a quienes menos la piden y mejor educación a los que menos pueden aprender a través de sus padres. Esto naturalmente significa dar menos educación a algunos, peor educación a otros y a veces, también, reducir el consumo de otros bienes económicos: establecer prioridades, poner ciertos objetivos en primer plano y dejar también otros de lado. Esto es lo que entendemos por Planeación Educativa.

⁹Por una cuestión de tradición cultural, mucho de lo que llamamos “planificación” o “planeación” se lleva a cabo en países como los Estados Unidos sin ninguna denominación especial.

Teniendo en mente la antigua controversia brasileña sobre la situación de las escuelas particulares, es importante destacar que, en principio, la planeación no implica un crecimiento o una limitación de las iniciativas privadas en el campo educacional. Esto puede ser una necesidad establecida *ad hoc*, pero no una prescripción necesaria. Una vez que se establecen ciertos objetivos, los medios para conseguirlos deben ser determinados en términos más pragmáticos que ideológicos. Imaginemos una situación concreta en que se desea ofrecer, por ejemplo, educación técnica a un grupo social que no podría costear los gastos correspondientes. *A priori* no sería posible determinar qué modalidad de escuela resolvería mejor el problema: una escuela pública, semipública, particular subsidiada, escuela con beca u otra modalidad. No se puede dar una solución anticipada; por el contrario, la decisión debe tomar en cuenta la circunstancia particulares del caso; más aún, los resultados de esa experiencia no deben ser ingenuamente generalizados.

En ese trabajo quisimos demostrar que existen mecanismos y fuerzas de mercado que controlan la oferta y la demanda educacionales. El Estado funciona, en parte, como un “cuasi-mercado” donde se intercambian presiones, fuerzas e influencias que determinan “automáticamente” soluciones educacionales. Sin embargo, señalamos también que el funcionamiento de la “mano invisible” en este contexto genera un sistema educativo que inhibe la movilidad social y que consolida el estatus educacional y, por ende, también económico del país. El concepto de Planeación Educacional, como manifestación consensual de la “*volonté générale*”, consistiría en una instancia de control social sobre el mecanismo de decisión educacional, que se centralizaría en el Estado. No discutiremos la difícil problemática de cómo se define este consenso y de cómo éste se resuelve en la acción.

II. Un estudio de caso de un proceso de toma de decisiones¹⁰

La discusión precedente se desarrolló en un nivel bastante alto de generalizaciones. Los ejemplos citados fueron meramente ilustrativos y no se detuvieron en las circunstancias y en los meandros de un proceso concreto de toma de decisiones. En esta última parte intentaremos aplicar la argumentación desarrollada líneas arriba a un estudio de caso. Así, examinaremos los mecanismos de decisiones en el área educacional en Itabirito, ciudad industrializada pequeña (20 000 habitantes), en el interior del estado de Minas Gerais. Su proceso de industrialización se inició a principios de siglo, coincidiendo este inicio, por consiguiente, con el comienzo del proceso de desarrollo industrial del Brasil. Como consecuencia de la relativa prosperidad generada por la industrialización, la ciudad desarrolló patrones de escolaridad considerablemente superiores a los que cuadrarían a una ciu-

¹⁰El estudio de caso que aquí se presenta es una profundización en el análisis de los datos del estudio del autor (Moura Castro, 1973).

dad de tamaño similar. Aunque no podemos afirmar que la ciudad se halle en un proceso de estancamiento o de declinación, la tasa de crecimiento descendió bastante en las últimas décadas y, paralelamente, se acentuó un proceso de concentración que implicó un crecimiento mayor en aquellas industrias que ya eran más grandes. Aunque relativamente perdió terreno frente a otras comunidades que se industrializaron en las últimas décadas, Itabirito conserva patrones de renta razonablemente altos. Contando con una economía que se apoya en una industria fuertemente intensiva en mano de obra calificada, teniendo niveles de desempleo y subempleo relativamente despreciables y operando sus industrias con márgenes de ganancia modestos, la distribución del ingreso en Itabirito es mucho menos regresiva que la que normalmente presenta el Brasil.

Algunos indicadores de bienestar social, tales como la asistencia médica, habitación, etc., sugieren que la población no tiene problemas críticos. Su estructura política puede describirse como pluralista, ya que no existen oligarquías o bloques partidarios monolíticos. Desde hace varias décadas desaparecieron los últimos rastros de coronelismo. Existe una considerable rotación en las posiciones de mando, que con frecuencia o casi siempre son ocupadas por personas sin pasado político. Los modelos de "*power politics*" no nos parecen aplicables dentro de este contexto. Por el contrario, el modelo pluralista, caracterizado por las alianzas transitorias respecto a temas específicos y por la ausencia de una base articulada de poder que controle las actividades económicas, parece guardar mayor nexo con la realidad observada.¹¹

Pasemos a examinar cada uno de los niveles y tipos de educación ofrecidos en la comunidad. En relación con cada una de las modalidades, intentamos responder a una serie de preguntas, con la finalidad de establecer los criterios o mecanismos que intervinieron en el proceso de la toma de decisiones. En primer término, nos preguntamos sobre la dependencia administrativa y el tipo de educación en cuestión (municipal, estatal, particular, etc.). Luego indagamos la localización geográfica del centro de decisión: municipio, estado, etc. Inquirimos enseguida qué grupos tendrían interés en este tipo de educación y qué canales podrían usar para hacer valer, o por lo menos dar a conocer, sus preferencias. Preguntamos también qué impedimento o barreras existirían para que tales preferencias o colecciones pudieran manifestarse ante los centros de decisión. Finalmente, intentamos observar el resultado de este proceso de toma de decisión y verificar hasta qué grado las preferencias de los grupos considerados fueron atendidas por el sistema o en qué medida resultaron rechazadas.

El cuadro 1 resume los resultados controlados. Examinamos el nivel primario, secundario y vocacional haciendo las siguientes distinciones: en el primario, distinguimos entre rural y urbana; en el secundario, seguimos criterios tanto de cantidad como de calidad. El examen del cuadro nos revela cosas interesantes. Examinaremos ahora cada una de las categorías educacionales contenidas en el cuadro.

¹¹ Respecto a las dos teorías sobre política comunitaria ("pluralista" y "estratificada"), ver Gittel y Hervesti (1969).

Cuadro 1. Mecanismos de decisión en el área educacional en una comunidad industrial (Itabirito, Mg, Brasil)

Nivel y tipo de educación	Entidad patrocinadora	Localización geográfica del centro de decisión	Mecanismo de estímulos e incentivos	Obstáculos e impedimentos a los mecanismos de "Voice" y "Exit"	Resultados
Educación primaria rural	Municipio	Presidencia y consejo municipal	Presiones políticas de la población rural	Barreras geográficas. Falta de interés de los jefes políticos. Resistencia a la redistribución urbana rural	Inadecuado
Educación primaria urbana	Gobierno del estado	Capital del estado (Sria. de Educación)	Presiones políticas de todos los sectores de la población	Barreras geográficas. Acceso restringido a políticos profesionales	Adecuado
Secundaria: aspecto cuantitativo	Particular	Local	Retabilidad anual ("exit")	Ninguna	Más que suficiente
Secundaria: aspecto cualitativo	Particular	Local	Presiones de las familias de clase alta	Ruta que propicia el acceso rápido a la Capital	Inadecuado
Gimnasio orientado al trabajo	Gobierno del estado	Capital del estado	Presiones políticas de todos los sectores de la población	Clase media alta presiona para la organización de la parte académica. Clase baja no participa	La escuela funciona sólo en su parte académica. Las oficinas están equipadas
Escuela de aprendices (Vocacional)	Fábrica (industria siderúrgica)	Local	Interés de la industria; familias de la clase trabajadora	La fábrica abre su propia escuela, debilitando el poder de presión para una iniciativa gubernamental	Adecuado para la industria y sus operarios. Inexistente para otras firmas y operarios

1. *Primario rural.* El gobierno municipal es el que ofrece esta modalidad; por consiguiente, el foco de decisiones se localiza en la alcaldía y en el Consejo Municipal. Las operaciones rurales podrían reivindicar para sí más y mejor educación a través del contacto con los intendentes y consejales o esgrimiendo presiones sobre los mismos. Hay, sin embargo, toda una serie de barreras que frenan la manifestación de esta expresión de preferencias. Por lo pronto, existe una distancia geográfica que separa las escuelas y su clientela del centro de decisión que es urbano. Esta misma distancia separa y disgrega a la misma clientela, lo cual torna difícil su organización. Los jefes políticos del área rural no se interesan en estos temas. Si es verdad que la ciudad ha superado su etapa de coronelismo, no se puede decir lo mismo de la zona rural, que de una forma u otra se encuentra todavía dominada por líderes locales, paternalistas, poco interesados en los asuntos educacionales. Existe, por otro lado, un fuerte mecanismo económico. En la zona rural la producción destinada al mercado es casi nula; lo que significa que la recaudación tributaria de la zona es insignificante. En ciertos distritos, la recaudación ni siquiera alcanza para pagar el único teléfono de pueblo, instalado por la alcaldía. En consecuencia, la educación municipal resulta financiada por la población urbana en beneficio de la población rural; por ende, aquélla está muy poco dispuesta a consentir tal redistribución de los ingresos. Si observamos el desempeño del sistema educacional en este nivel y lo evaluamos, ya sea en términos de su cobertura efectiva de la población en edad escolar, ya sea en términos del deplorable estado físico de los edificios escolares, ya sea a través del nivel de capacitación formal alcanzado por las profesoras, podemos concluir que dicho desempeño es totalmente inaceptable. Resumiendo podemos decir que, en este caso, nuestra observación identificó barreras que impiden a los grupos sociales manifestar sus preferencias y detectó al mismo tiempo una situación de carencias en la presentación de este servicio.

2. *Educación primaria urbana.* Esta educación es financiada y administrada por el Estado y, por consiguiente, su foco de decisión es la Secretaría de Educación, situada en la capital del estado. Podríamos esperar que prácticamente todas las capas de la población estuvieran interesadas en esta modalidad. Y podríamos esperar también que, en caso de crisis, dicha clientela tuviera un gran potencial de "voice". Sin embargo, y análogamente a la situación anterior, hay una separación geográfica entre la escuela y sus clientes y el centro de decisión. Existe, asimismo, otra barrera que surge de la dificultad de acceso a los focos de decisión dentro de la Secretaría estatal. Históricamente el nombramiento y la transferencia de los profesores han sido tal vez el mayor instrumento de "pay-off" político. Esto inevitablemente levantó una serie de barreras para el acceso a los centros de decisión en la Secretaría. Gente aficionada o francotiradora difícilmente podrá transponer los innumerables vestíbulos y antesalas cuya arquitectura parece estar concebida precisamente como mecanismo de discriminación política. Sí hay acceso hay diálogo; pero solamente para quienes están iniciados o para quienes ya militan en la política.

La observación nos permite afirmar que los resultados de la enseñanza primaria son bastante satisfactorios. El nivel de alfabetismo en la sede del municipio es prácticamente inexistente y casi todos los profesores tienen los requerimientos que exige la ley. En su planta física, las escuelas cumplen con las especificaciones legales. Concluimos, por lo tanto, que a pesar de la existencia de algunas barreras, no invencibles, la clientela de las escuelas —que tiene por los demás una base bastante amplia— puede obtener un sistema escolar satisfactorio.

3. *Educación secundaria* (aspecto cuantitativo). Nos referimos en primer término al aspecto cuantitativo, es decir, a la expansión de la matrícula y a la cobertura, y luego consideramos la calidad de la educación ofrecida. La educación secundaria es ofrecida por escuelas particulares, administradas localmente. El mecanismo de incentivo, en este caso, estaría dado por la renta anual; se trata por lo tanto de un mecanismo “exit”. Habrá incentivos para ofrecer vacantes en las escuelas en la medida en que exista una clientela dispuesta a pagar dicha renta.

No nos fue posible encontrar ningún impedimento o barrera que detuviera la expansión (o contracción) de la matrícula en este nivel escolar. Al examinar los resultados, observamos que dichas escuelas cubren en forma bastante satisfactoria las necesidades de la población. Así, de los 29 municipios del estado de Minas Gerais que tienen una población similar a Itabirito, sólo tres de ellos presentaban mejores niveles de atención en el nivel secundario. En otras palabras, si consideramos que Itabirito alcanza los valores más altos de escolaridad secundaria del estado, es importante remarcar que los mejores niveles de atención del sistema corresponden, justamente, al tipo de educación donde no pudimos localizar obstáculos que frenasen el mecanismo entre oferta y demanda.

4. *Educación secundaria* (aspecto cualitativo). Para evaluar la calidad de la educación que se ofrece en esas escuelas, debemos considerar otras dimensiones. Sólo se interesan por la educación de alta calidad aquellas familias de clases media-alta y alta que aspiran a una educación universitaria para sus hijos. Para las demás clases, el diploma de secundaria basta. Con la apertura de una carretera pavimentada hasta Belo Horizonte, se redujo considerablemente el tiempo para llegar a la capital: cerca de una hora en autobús o 35 minutos en automóvil. Dada esta circunstancia, quienes desean una mejor educación preuniversitaria viajan a Belo Horizonte para estudiar. Esto debilitó la presión incipiente que existía para mejorar la calidad de la enseñanza ofrecida con anterioridad.

En realidad, después de examinar las escuelas secundarias, concluimos que su calidad educativa es muy modesta. Esto induce a pensar que la disolución de un grupo potencial de presión se debió al acceso a un gran centro de educación.

5. *Educación secundaria polivalente*. Este nivel de educación está cubierto por un Gimnasio orientado al Trabajo, establecimiento que fundó y que depende de la Secretaría Estatal de Educación: por lo tanto, su centro

de decisión se encuentra en la capital del estado. Tanto la presión como la clientela para una educación de tipo “gimnasial” vocacional deberían provenir naturalmente de las clases bajas y medias bajas. Sin embargo, en el Brasil dichas clases presentan, en general, un grado muy bajo de iniciativa con respecto a la “voice”. Con todo, dado que el Gimnasio Orientado al Trabajo no es otra cosa que un gimnasio académico con algunas disciplinas u orientaciones profesionales, la clase media encuentra en este tipo de escuela una posibilidad de educación gratuita para sus hijos.

La construcción de esta escuela y los procedimientos administrativos necesarios para ponerla en funcionamiento significaron un considerable esfuerzo de manipulación política a los líderes de la clase media local. Sin embargo, en lo referente al equipamiento de los talleres, la iniciativa quedó congelada. Una vez inaugurada, por mucho tiempo no se registraron mociones políticas para equipar la escuela, con lo que los talleres se convirtieron en inmensos salones vacíos. El gimnasio se transformó, de hecho, en una mera escuela académica convencional, tal como siempre la concibió la clase media.

6. *Escuela vacacional.* La industria mayor de la localidad es una siderúrgica que absorbe una cantidad extraordinaria de mano de obra calificada, en relación con la población económicamente activa. El interés de la firma por disponer de métodos de calificación de esa mano de obra es obvio. Por otro lado, también es perceptible el interés de las familias de clase obrera porque sus hijos tengan acceso a las escuelas técnicas. Existían, por lo tanto, todos los mecanismos requeridos para el funcionamiento de los dispositivos políticos con el fin de levantar una escuela. A pesar de ello, la firma se adelanta y monta su propia escuela dentro de su mismo recinto. De esta forma queda satisfecha la necesidad de mano de obra de este importante actor en el mercado de trabajo.

Vemos, pues, que los fuertes intereses de una empresa importante se imponen en la solución del problema. Se instala una escuela en el propio recinto de la empresa, con el objetivo de responder a las necesidades de la misma. De la “voice” de los trabajadores no se puede esperar mucho. La solución encontrada responde tanto a las necesidades de la fábrica como a las de aquellos obreros que logran entrar en ella. Así se esfuman las posibilidades de una configuración política que apunte a establecer otra escuela que responda a las necesidades de otras empresas o de obreros que no pretendan necesariamente hacer carrera en la industria siderúrgica.

Si examinamos el cuadro 1 como un todo, podemos caracterizar una situación que tiene un grado considerable de coherencia. Están peor atendidos aquellos sectores donde los obstáculos son más fuertes, o donde es más débil la posibilidad del grupo interesado para hacerse oír o aun para percibir sus legítimos intereses. Es probable que tanto la presencia de grupos fuertes como la ausencia de obstáculos generen una atención satisfactoria o más que satisfactoria.

Para algunos de los tipos de educación citados (primario urbano, secundario, vocacional), se pudieron estimar las tasas de rendimiento de las

inversiones educacional. Es interesante verificar que para todos ellos esa rentabilidad es alta, con sólo una excepción: la secundaria. Precisamente en este nivel es donde no se ha observado la existencia de barreras que obstaculicen la expansión de la matrícula y donde, por lo demás, el grado de atención escolar superó el nivel promedio de las escuelas de Estado.

El examen de los mecanismos de toma de decisiones en educación en Itabirito, así como los resultados de dichos mecanismos, permiten concretar algunas de las proposiciones que habíamos discutido en la sección anterior. Hay grupos con mayor conciencia de sus intereses; otros tienen mayor posibilidad de organizarse, de hacerse oír en niveles más altos, de hacerse oír con más vehemencia. Abandonada a su propia suerte, la situación educacional se verá profundamente afectada tanto por el poder de negociación como el poder de "voice" de los grupos más poderosos. Sin embargo, la coincidencia entre los intereses de esos grupos y la situación educacional por ellos generada no es inevitable; tampoco pueden confundirse dichos intereses con el interés social o, volviendo a Rousseau, con la "*volonté générale*". La misión de la planeación educacional consiste justamente en corregir la situación generada por las fuerzas del mercado y del "cuasi-mercado".

REFERENCIAS

- Arrow, Kenneth
1951 *Social Choice and Individual Values*. New York: Wiley.
- Dahl, Robert
1965 *A Preface to Democratic Theory*. Chicago: University of Chicago Press.
- Gittel, M. y A. Hervesti (eds.)
1969 *The Politics of Urban Education*. New York: Praeger.
- Graaf, J. de V.
1963 *Theoretical welfare Economics*. Cambridge: University Press.
- Hirschman, A.
1958 *The Strategy of Economic Development*. New Haven: Yale University Press.
- Hirschman, A.
1970 *Exit Voice and Loyalty*. Cambridge: Harvard Press.
- Instituto Nacional de Estudios Pedagógicos
1968 *A Caracterização sócio-económica do estudante universitário*. Guanabara: CBPE-MEC.
- Kant, Emmanuel
1929 *Kant Selections*. Compilación a cargo T. M. Greene. New York: Scribners.
- Kaplan, Abraham
1969 *A conduta na pesquisa — Metodologia para a Ciência de Comportamiento*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.

- Kuhn, T.
1962 *The structure of the Scientific Revolution*. Chicago: Chicago University Press.
- Moura Castro, Claudio de
1973 *Investimento em Educação no Brasil: um estudo sócio-económico de duas comunidades industriais*. Rio de Janeiro: IPEA.
- Robinson, Joan
1964 *Economic Philosophy*. New York: Doubleday.
- Rosenstein-Rodan
1964 "Programming in Theory and in Italian Practice", en G. Meier (comp.), *Leading Issues in Development Economics*. New York: Oxford University Press.
- Rosenstein, J.J.
1963 *Du contrat social*. Paris: Unión Générale d' Editions.

