

14  
2ej.



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES**

**EDUCACION Y COMPETITIVIDAD: PRINCIPALES  
PROPUESTAS DE LOS ORGANISMOS  
INTERNACIONALES. EL CASO DE LA CAPACITACION  
BASADA EN COMPETENCIAS EN MEXICO.**

**T E S I N A**

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:  
LICENCIADA EN RELACIONES  
INTERNACIONALES**

**P R E S E N T A :  
MARIA DE LOURDES BARRERA ESPINO**



**CIUDAD UNIVERSITARIA**

**.1997.**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

**Con inmenso amor y gratitud  
dedico este esfuerzo**

**A mis padres,**

**A mi pequeño hijo,**

**A Arturo.**

**Mi más sincero agradecimiento a la maestra Gloria Abella Armengol por su clara orientación en la realización de este trabajo y como un reconocimiento a su experiencia académica y calidad humana.**

# Í N D I C E

	PÁGINA
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>5</b>
<b>1. La educación en México.</b>	<b>10</b>
1.1. El Sistema Educativo Mexicano.	10
1.2. Indicadores Generales.	15
1.3. Calidad de la educación.	19
<b>2. Propuestas educativas de los organismos internacionales.</b>	<b>26</b>
2.1. Enfoques sobre educación del Banco Mundial.	31
2.2. Cambio tecnológico promovido por países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE)	40
2.3. Trabajo y Educación. Propuesta de la Organización Internacional del Trabajo.	42
2.4. Estrategia educativa para América Latina en los noventas (CEPAL-UNESCO).	48
2.5. Debate internacional sobre educación.	54
<b>3. La política educativa del Estado Mexicano y las propuestas de los organismos internacionales.</b>	<b>63</b>
3.1. Interpretación y puesta en marcha de las propuestas de los organismos internacionales en la política educativa mexicana.	63
3.2. La capacitación basada en competencias.	73
3.3. Sistema de Normalización y Certificación de Competencia Laboral (SNCCCL). La experiencia mexicana.	76
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>82</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>86</b>

## **I N T R O D U C C I O N**

**Ubicar el momento histórico y socio-cultural que se vive en determinada época ha permitido conocer y entender la realidad de las relaciones que se establecen entre los Estados. Diversos analistas coinciden en que la realidad internacional de la época de la post guerra fría está dominada por el paradigma de la modernidad y la globalización que permea todos los ámbitos que interesan o afectan a todo el mundo.**

**Esta realidad se caracteriza por la presencia de tres grandes bloques comerciales, América del Norte, Europa y Asia Pacífico, que dirigen el rumbo que están tomando los acontecimientos internacionales. Este fenómeno rebasa el plano meramente comercial e incide en los planos político, social, cultural y hasta jurídico.**

**La globalización ha provocado que a nivel internacional exista una mayor interdependencia entre los países. Este concepto hace referencia a la existencia de los siguientes fenómenos:**

- 1) Integración económica debido al desarrollo de la tecnología que ha transformado las comunicaciones, los transportes y los procesos productivos en general.**
- 2) Debilitamiento de las ideologías.**
- 3) Surgimiento de una preocupación por la ecología y los derechos humanos.**
- 4) Acelerada internacionalización de los procesos productivos.**

**En consecuencia, con el entorno de la globalización internacional, México se encuentra inmerso en un proceso de transformación entre cuyos objetivos principales está elevar la competitividad de los diferentes sectores de la economía.**

Con el presente trabajo me propongo identificar a la educación como uno de los factores que pueden propiciar el logro de este objetivo, independientemente de los factores económicos que están incluidos, ya que los desafíos de competitividad que supone un mercado liberalizado tiene consecuencias directas sobre el sistema educativo y las políticas que se adopten. Asimismo, pretendo insertar el tema educativo en el conjunto de acciones sociales e internacionales, y no considerarlo como algo propio de la pedagogía o la psicología como se podría pensar porque en el mundo actual en que nos desenvolvemos, llámese de globalidad o modernidad todo está relacionado y es importante dar explicaciones que ayuden a interpretar la realidad. En este escenario, el papel de los organismos internacionales, como sujetos de estudio de la actual realidad, es definitivo.

La sociedad atribuye a la educación muchas funciones: lograr identidad nacional, propiciar la movilidad social, mejorar las oportunidades de empleo, aumentar los ingresos, formar ciudadanos democráticos, extender la cultura universal, desarrollar valores sociales, formar personas críticas y creativas capaces de resolver problemas y de seguir aprendiendo. Desde una perspectiva crítica, se ha considerado que la educación también inculca la ideología dominante, selecciona socialmente a los

alumnos, legitima las diferencias socioeconómicas y prepara la mano de obra con las características que requiere el aparato productivo.

De este gran universo de funciones, el problema fundamental que una política educativa debe coadyuvar a solucionar es el del desarrollo económico y social. En este sentido, el tema de la educación se vincula al de la productividad. Sin embargo, es preciso plantear las diferencias que existen entre la formación educativa *per se*, la preparación para el mercado de trabajo y la vinculación empresa-sistema educativo.

Entre otras formas de concebirla, la educación permite analizar las características del cambio, las diferentes visiones del mundo a través del tiempo y la forma en que el ser humano puede influir para cambiar la realidad en la que se desenvuelve. En ese sentido, la educación aparece como transformadora de la vida social, al mismo tiempo que los cambios en la vida social influyen en el sistema educativo.

El cambio asociado con la desigualdad social plantea, como un reto inmediato, la necesidad del conocimiento para transformar al mundo y alcanzar una mayor igualdad. Gramsci, por ejemplo, se refiere a una personalidad (educativa) comprometida con su tiempo histórico. Este compromiso establece la necesidad del cambio y convierte al sistema educativo no sólo en el aparato ideológico del Estado, sino también en el espacio crítico que impulsa y que es sujeto de los cambios que la misma sociedad necesita y se propone. Y con ella, los del Estado.

En el nuevo mercado internacional las palabras clave son competitividad y eficiencia. Sin embargo, hay que preguntarse si los países latinoamericanos tienen las mismas necesidades que los países industrializados o se está comprando un discurso ajeno; si se buscan sociedades para desarrollarse o para competir a favor de un modelo concentrador y excluyente.

A pesar de que los problemas educativos son propios de cada país existe una clara tendencia a que los organismos internacionales, mediante sus propuestas, utilicen a la educación como un medio para expandir diferentes modelos y penetrar ideológicamente. En la actualidad es la globalización de los mercados y el proyecto neoliberal lo que mueve a varios de estos organismos a ser voceros de las nuevas potencias económicas.

El **objetivo general** de este trabajo es analizar las principales propuestas que están apoyando organismos internacionales, tales como: la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el Banco Mundial (BM) con respecto a la educación y la competitividad, así como su instrumentación en la educación media en México.

**Parte de la hipótesis** de que el gobierno mexicano está adoptando criterios del Banco Mundial en materia educativa, los cuales responden a un modelo económico que requiere la formación de cuadros técnicos acordes con los patrones impuestos por la globalización y que no necesariamente responden a las necesidades productivas y educativas de México.

En el capítulo uno se presenta un panorama general de los indicadores educativos y sociales de América Latina, enfatizando los de México. También se incluye un breve recuento de las políticas educativas. Se explica, asimismo, cómo se fueron dando pasos que parecían logros sociales como "la educación para todos" y se señala cómo esas mismas políticas han fracasado y deben enfrentarse de manera diferente en la actualidad.

En el segundo capítulo se analizan las propuestas de los organismos mencionados, sus diferentes interpretaciones de lo que significa el término competitividad y cómo alcanzarla. En el tercero, se analizan las repercusiones de la adopción de estas políticas en el diseño de las orientaciones de política educativa y en los currícula de las instituciones de enseñanza media superior en México. Finalmente se presentan las conclusiones y la bibliografía.

## **1. LA EDUCACIÓN EN MÉXICO**

### **1.1 El Sistema Educativo Mexicano**

La historia de la política educativa del gobierno mexicano se ubica en cuatro momentos. El primero fue producto de la Revolución Mexicana y de la pugna entre liberales y conservadores en torno a la cuestión del laicismo y la participación de la Iglesia católica en la educación.

El proyecto de educación laica que se diseñó y que quedó plasmado en la Constitución de 1917 "impulsaba el crecimiento de la escuela mexicana, la consolidación de la nacionalidad, el triunfo de la razón sobre la barbarie, el instrumento para crear cultura y civilización y con asiento institucional en los municipios, sostenida con fondos públicos que se recaudaría directamente" <sup>1</sup>.

El Estado "se propuso la tarea de consolidar a la nación, de construir desde sus cimientos la idea de un México independiente y revolucionario, de imbuir en la mente de todos sus habitantes la idea de pertenencia a una patria, de producir y reproducir la imagen de que los mexicanos compartían una historia común, que son parte de una sociedad única y diferenciada y que la historia es una especie de rampa ascendente

---

<sup>1</sup> Carlos Ornelas, *El sistema educativo mexicano. La transición de fin de siglo*. México, FCE, 1995, p.63.

que conduce hacia el progreso y la modernidad”<sup>2</sup>. La educación pública se convirtió en el instrumento para realizar estos fines y es así como se crea la Secretaría de Educación Pública en 1921. Aparece al mismo tiempo la figura de José Vasconcelos y su ideario, en el cual se promovía que los ciudadanos deberían pensar y disfrutar de la cultura, elevar el espíritu. Su política alfabetizadora buscaba la homogeneización a través del lenguaje, sin considerar la diversidad de culturas y étnias que se entremezclan en el territorio nacional y su derecho a ser diferentes. Según sus palabras, “Transformar este aztequismo subyacente es una condición indispensable para que México ocupe sitio entre las naciones civilizadas. Mientras no sean educadas las masas, subsistirá el sistema de sacrificios humanos así se llame Victoriano Huerta o Plutarco Elías Calles el Moctezuma en turno”<sup>3</sup>.

A Narciso Bassols se le ubica como el generador de la segunda reforma importante de la orientación educativa del país. La educación técnica impulsada por el Estado dio un salto cualitativo de gran magnitud y la escuela politécnica fue el medio, olvidándose de la formación ciudadana por la vía de la integración cultural que apoyaba Vasconcelos. Otra característica de esta política fue el percatarse del valor económico que tiene la educación y de su contribución al progreso. El proyecto de educación socialista planteaba incorporar a miles de niños y jóvenes a la escuela pública y

---

<sup>2</sup> *Ibidem*, p. 99.

<sup>3</sup> José Vasconcelos, *Ulises Criollo (segunda parte)*, México, FCE, Colección Lecturas Mexicanas, núm. 12, p. 432.

beneficiar a las clases populares, ofreciendo becas alimenticias y apoyos económicos a hijos de obreros y campesinos para que tuvieran acceso a la educación media y superior. Además, el proyecto tenía una orientación utilitarista encuadrada en los programas de educación técnica por lo que se incrementó la preparación de cuadros que demandaba el creciente desarrollo industrial del país <sup>4</sup>.

A partir de la segunda guerra mundial se fue perfilando para México un nuevo modelo económico basado en la sustitución de importaciones. Una de las consecuencias negativas inmediatas de este modelo fue el aumento de la migración hacia las ciudades y, por lo tanto, la necesidad de ampliar la oferta de educación en las ciudades, con lo que las políticas educativas de la época encaminaron sus esfuerzos a cubrir dicha demanda.

En el plano ideológico se abandonó la exacerbación de la lucha de clases que promovía la educación socialista para pasar a la búsqueda de la "unidad nacional" a través de una educación que impulsará la idea de que lo fundamental era identificarse con la nación; ser mexicano debía ser un valor superior a ser obrero o campesino. Su principal promotor e ideólogo fue Jaime Torres Bodet, Secretario de Educación Pública, en ese entonces.

---

<sup>4</sup> Carlos Ornelas, *op.cit.*, p. 114.

Este proyecto ratificaba algunos de los principios de la educación laica, mantenía la prohibición a las iglesias y a los sacerdotes de participar activamente en la educación primaria, secundaria y normal y la destinada a trabajadores y campesinos y agregaba dos componentes doctrinarios nuevos: apoyarse en el progreso científico y la solidaridad internacional lo que fue la evidencia de que México ya no se consideraba aislado de la sociedad internacional.

Uno de los principales problemas que enfrentó Torres Bodet fue cubrir el rezago de la demanda, que ya para su segundo período como Secretario de Educación Pública éste era muy elevado: "había largas filas de padres de familia buscando inscribir a sus hijos en las escuelas y no había cupo"<sup>5</sup>. La idea de que por medio de la educación se puede avanzar socialmente estaba en la conciencia de la población pero además, que era el Estado quien debía hacerlo. Apoyó el programa de libros de texto gratuitos, en aquel entonces único en el mundo fuera de la URSS y la Alemania Democrática. Este hecho le valió al gobierno del presidente López Mateos muchos reconocimientos internacionales y otros tantos conflictos internos; sin embargo, él sabía que aunque brindar educación para todos tiene un costo alto, es menos caro que repartir la tierras y no genera inestabilidad y agitación, al menos no tanta <sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> *Ibidem*, p. 121.

<sup>6</sup> *Idem*.

Este proyecto de unidad nacional tuvo su parteaguas en el movimiento estudiantil de 1968, con sus antecedentes en los del Instituto Politécnico Nacional y el de maestros normalistas en 1956, de ferrocarrileros en 1958-1959 y la rebelión de las clases medias, que se oponían a los libros de texto gratuitos. Al mismo tiempo se presentó una fractura en el modelo de desarrollo estabilizador y el "milagro mexicano" se tradujo en pobreza, marginación e ignorancia de millones de mexicanos. ¿Estaremos volviendo a este momento de la historia o no hemos salido de allí?

Durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari aparece el cuarto momento en la orientación de la política educativa mexicana, que se fue gestando desde la época de los ochenta. Los cambios en las relaciones económicas entre los países lo exigieron a México pasar de un proteccionismo económico a una economía abierta -la más abierta del mundo según algunos observadores-. Se empieza a hablar entonces de una modernización educativa que se concretó con modificaciones al artículo 3o. constitucional (1992), con la firma en el mismo año del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y con la posterior entrada en vigor de la Ley General de Educación del 13 de julio de 1993.

Las acciones realizadas en materia educativa por ese gobierno, se produjeron en el marco de lo que algunos analistas califican como "el fin de un ciclo" en el desarrollo de los sistemas educativos latinoamericanos. Es decir, esta última reforma tiene que ubicarse en el proyecto neoliberal de las economías y de sus efectos en la sociedad.

## 1.2 Indicadores generales.

Para poder hacer un análisis del papel que tiene la educación en el proyecto económico mexicano, si es que lo hay, es útil presentar algunos indicadores de carácter económico y social. Debido a que la crisis que enfrenta el sistema educativo no es privativa de nuestro país y sí muy parecida a la de América Latina y, por otro lado, considerando que las propuestas educativas de los organismos internacionales son homogéneas para la región, se presenta un panorama general de los indicadores en la zona para ubicar con mayor precisión los problemas de México.

Estudios al respecto<sup>7</sup> señalan que el producto per capita de América Latina es siete veces menor que en 1980 y su PIB representa 5% del total mundial, esto es, menos de la mitad del promedio general. Se calcula que para el año 2000 la población será de 540 millones de personas de las cuales 71% de esa población será urbana en el área centroamericana, incluido México, y en América del Sur alcanzará 84%. Esto hará que 4 de las 12 ciudades más pobladas del mundo se ubiquen en la región: México, Sao Paulo, Río de Janeiro y Buenos Aires. Para satisfacer las necesidades de esta población con un mínimo de bienestar sería necesario crear 100 millones de nuevos empleos. Actualmente más del 3% de la población activa son desempleados crónicos reales o encubiertos.

---

<sup>7</sup> Notas sobre diferentes expositores del Simposio Internacional "Globalización, Educación y Democracia en América Latina", organizado por la UNAM, UAM, UPN y FEIAL y realizado del 21 al 24 de noviembre de 1995.

De los 430 millones de habitantes de América Latina, entre 35 y 40% vive en la pobreza extrema y 62% es pobre; asimismo, 10% de las familias más ricas concentran 40% del ingreso. Dado el nivel de concentración urbana que se generará para el año 2000 90% de estos pobres se localizará en las ciudades.

Los procesos inflacionarios han aumentado paralelamente al deterioro de los salarios. La caída real de ingresos de altos sectores de la población y de su capacidad de compra ha limitado sus condiciones de vida. Su economía crece al 0.6% anual, mientras que la mundial lo hace al 4%.

En educación superior la tasa de escolaridad tiene como media 14%, mientras que en algunos países con condiciones similares a las de México llega a ser del 40%. Durante los últimos 30 años la tasa de analfabetos ha permanecido casi invariable, por lo que América Latina y el Caribe ingresarán al nuevo siglo con más de 40 millones de analfabetas. La inversión en ciencia y tecnología no llega al 1% y es 10 veces menor que en países industrializados. De manera particular, y según informes oficiales de la Secretaría de Educación Pública, se señala que en México, en 1995 había 35 millones de habitantes analfabetas o que no concluyeron la educación básica.

En todos los niveles el ritmo de crecimiento de la matrícula ha sido menor que al inicio de los 80's debido a un acelerado ritmo de la población demandante. En México aún

existen niños en edad escolar; la cifra siempre inexacta fluctúa entre uno y medio a dos millones, a quienes no se les ofrece escuela.

La jornada escolar se calcula entre 100 y 120 días al año a pesar de que se maneja que es entre 150 y 170 días según cifras oficiales. Los alumnos en las escuelas de la región sólo logran 50% de los objetivos pedagógicos que se plantean en sus programas de estudio y sus metas escolares; 30% de ellos son estudiantes repetidores en sus trayectoria de educación básica y se estima que en algunos casos hasta 40% repite el primer grado. Ninguno de los países de América Latina tiene más del 60% de la población con una escolaridad mayor a la educación primaria.

En la Declaración de México suscrita en 1979 por los miembros encargados de la educación del continente, se propuso que para 1999 todos los niños en edad escolar estarían incorporados al sistema educativo. Esta misma declaración recomendaba la asignación del 7% del PIB para la educación, metas que no se han alcanzado ni medianamente; ello se comprueba en el siguiente cuadro que solamente recoge el caso de México.

**CUADRO I. Tendencias del gasto en educación en términos absolutos y como porcentaje del PIB: 1982-1993\***

Año	Federal		Estados <sup>b</sup> privada %			Total		PIB %
	Sector educativo	Otras Srias.				Pesos co- rrientes	Pesos de 1982 <sup>c</sup>	
1982	368.61	46.82	80.6	14.3	5.1	515.33	515.33	5.3
1983	488.67	64.40	82.0	13.4	4.6	674.44	334.08	3.8
1984	826.71	101.51	74.5	16.6	8.9	1 245.46	372.86	4.2
1985	1 332.03	148.51	77.1	15.1	7.8	1 918.99	364.20	4.0
1986	2 112.67	271.34	76.3	14.3	9.4	3 125.72	318.53	3.9
1987	5 034.27	484.81	78.3	12.0	9.7	7 046.79	309.76	3.7
1988	10 120.06	956.95	80.0	11.0	9.0	13 842.63	280.71	3.5
1989	12 998.23	1 754.25	76.5	14.9	8.6	19 281.68	329.79	3.9
1990	17 702.39	3 993.30	80.5	12.2	7.3	26 951.73	363.73	4.1
1991	25 039.26	5 650.20	82.7	10.2	7.1	37 088.76	408.33	4.2
1992 <sup>d</sup>	34 998.46	6 330.10	80.8	11.8	7.4	51 160.00	487.62	4.9
1993 <sup>e</sup>	47 760.20	6 950.00	82.7	10.2	7.1	66 114.66	572.77	5.2

Fuente: Centro de Administración, Sistemas y Desarrollo Social, con datos de la SEP y de la Cuenta de la

Hacienda Pública Federal y del Quinto Informe de Gobierno de presidente Carlos Salinas de Gortari.

\* Las cifras reflejan el presupuesto ejercido.

<sup>b</sup> Los gastos de los estados incluyen los desembolsos de los municipios.

<sup>c</sup> La deflación se hizo con base en el promedio anual de los índices de precios al consumidor, excepto el de 1993 que fue el de julio.

<sup>d</sup> Los gastos de 1992 no han sido ajustados; los de 1993 son preliminares.

Tomado de: Carlos Orneas, *op. cit.*, p. 262

Las cifras y los indicadores respecto al bienestar y participación de los grupos en el desarrollo podrían seguirse señalando para demostrar que el progreso social en

América Latina no se ha alcanzado. Esto se explica, entre otras razones, porque en la implantación de las políticas gubernamentales en los últimos 15 años se ha buscado incidir en las variables macroeconómicas según la lógica del mercado y en la competitividad ,reducida a unas cuantas empresas.

### **1.3 Calidad de la Educación**

La calidad no es un valor abstracto, se le identifica como la eficacia interna de los sistemas educativos de un país. Aludiendo al plano teórico, se puede decir que el sistema capitalista mundial sujeto a las leyes de mercado, se presenta a sí mismo como total. Milton Friedman, uno de los creadores del neoliberalismo en Estados Unidos habla justamente del capitalismo total. Este concepto se ha vuelto en América Latina y Estados Unidos como el dominante; las estrategias de producción y venta se llaman "calidad total". Este "capitalismo total" se hace presente como la globalización y homogeneización del mundo y, por lo tanto, en la totalización del mercado y de las funciones públicas en nombre de la propiedad privada.

Existen numerosos trabajos que indican que la falta de calidad es el problema principal de la educación mexicana y que ésta se ha ido agravando al correr del tiempo al sacrificar calidad por cantidad (matrícula). Sin embargo, la situación de deterioro actual se explica fundamentalmente por cuatro factores:

- a) El grado de centralización que alcanzó el Estado, a través de la Secretaría de Educación Pública, para consolidar el sistema nacional de educación y así lograr el propósito de cobertura y responder a la demanda social de otorgar educación para todos. En este sentido, basta con mencionar que hacia 1986, la SEP tenía que expedir alrededor de tres mil millones de cheques cada mes, retener impuestos a casi 750 mil agentes, pagar cuotas al ISSSTE, entregar al Sindicato las cotizaciones de sus agremiados y administrar un expediente individual de cada trabajador para efectos de antigüedad y retiro<sup>8</sup>.
- b) Ampliar la oferta de educación, sobre todo la universitaria y la técnica, significó contratar profesores cuya formación no se promovió ni con capacitación ni con salarios adecuados.
- c) Los contenidos de los currícula han sido insuficiente para las cuestiones prácticas o bien han tenido poca relevancia para el desarrollo del país, tanto individual como colectivo. Al mismo tiempo, se cuestiona las formas de aprendizaje.
- d) El presupuesto asignado al sector educativo, como se vio en el cuadro 1, no ha tenido incrementos significativos.

---

<sup>8</sup> Carlos Ornelas, *op. cit.*, p. 304.

Esta situación choca con las actuales propuestas de la economía neoliberal y de globalización, en cuyas bases están los valores de competitividad y eficacia. Buscar una educación de calidad para los mexicanos permitirá reafirmar y fortalecer, según la visión oficial del gobierno, el proyecto nacional contenido en la Constitución y responder a las nuevas realidades del país.

Para analizar el cambio de las políticas educativas que desde la década del 80 se enfrentan al problema de la "calidad", es necesario hacer un diagnóstico cuantitativo de los principales indicadores sobre el tema: rendimiento académico, deserción, reprobación y eficiencia terminal. En general los estudios se centran en la educación básica (primaria y secundaria), ya que este nivel es el que se establece como obligatorio en la Constitución y porque las políticas educativas se han encaminado a cubrir el mayor número posible de ciudadanos que asistan a la escuela en este nivel, por ejemplo, el investigador Luis Vergara llega en su estudio a las siguientes conclusiones:

- 1) Existe una relación inversa entre grado escolar y rendimiento; es decir, a mayor grado, menor rendimiento.
- 2) Las escuelas estatales reportan un rendimiento ligeramente mayor que las federales.

- 3) **No existen grandes diferencias entre el rendimiento de escuelas públicas y privadas\*.**
- 4) **Hay una relación directa entre el nivel de desarrollo relativo de un estado y los rendimientos académicos de sus alumnos; es decir, a mayor desarrollo relativo, mayor aprovechamiento académico.**
- 5) **Existe una relación inversa entre el grado de desarrollo relativo de la entidad federativa y el índice de deserción, es decir, a mayor desarrollo relativo, menor índice de deserción. Los estados que tienen un PIB per cápita más alto, como el D.F. y Baja California, presentan los índices más bajos en este aspecto.**
- 6) **La tasa de reprobación también está en función del nivel de desarrollo relativo de las entidades federativas.**
- 7) **La eficiencia terminal (índice que reporta cuántos alumnos ingresaron al primer año y logran culminar la primaria) del ciclo escolar 1989-1990, 57.9% de los niños que habían ingresado a la primaria, seis años antes, lograron terminarla<sup>10</sup>.**

Hay dos conclusiones generales a considerar: primero, que el rendimiento escolar en la educación básica se encuentra lejos de satisfacer, aún mínimamente, los objetivos académicos establecidos para este nivel; y además que el rendimiento académico es

---

<sup>9</sup> Este aspecto, sin embargo, se maneja en sentido inverso cuando se habla de calidad, ya que se cree que toda escuela privada proporciona una mejor calidad educativa. Existen al respecto por lo menos tres calificaciones de estas instituciones, lo que sí se puede afirmar es que las escuelas privadas atienden a la población con más posibilidades económicas y que se convierten en espacios no de homogeneización, sino de diferenciación: cada vez más aguda entre la población.

<sup>10</sup> Luis Vergara Anderson, "La Educación en el México de Hoy", en Luis Rubio y Arturo Fernández, *México a la Hora del Cambio*, México, Cal Editores, 1995, pp. 679-723.

inferior en zonas rurales, lo que presenta otro aspecto que considerar en la educación, el agudo problema de las disparidades interregionales. La tercera parte de la población mexicana no tiene acreditada la primaria y la secundaria; en el mejor de los casos somos una sociedad de primero de secundaria.

A continuación se mencionan algunas cifras sobre estos mismos indicadores en el nivel medio superior. Sin embargo, cabe mencionar que las investigaciones sobre este nivel son escasas en casi todos los países de América Latina a pesar de que parece ser el eslabón más débil de la cadena dentro de los sistemas educativos.

En primer lugar hay que recordar que por un lado, este nivel educativo está dividido en tres modalidades o tipos de escuelas: las terminales (Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP), algunos Centros de Bachillerato Tecnológico Industrial y de Servicios (CBTIS) y Centros de Estudios Tecnológicos Industrial y de Servicios (CETIS), entre otras); las bivalentes (CETIS, CBTIS y Centros de Estudios Científicos y Tecnológicos (CECyT), principalmente); y las propedeúicas (Colegios de Bachilleres, Escuelas Nacional Preparatoria y los Colegios de Ciencias y Humanidades, entre otros). Por otro lado, es sabido que a este ciclo se le atribuye la función de regular la demanda de la educación superior y orientar al alumno hacia las especialidades superiores.

Los datos en los indicadores se deberían diferenciar para cada modalidad, pero en números absolutos y en lo referente al rendimiento académico tenemos que la calificación promedio de ingreso al siguiente nivel es de 4.5 en una escala de 10, según datos de la UNAM <sup>11</sup>. Esto significa que, para cada nivel e institución educativa, más del 50% de su matrícula no logra alcanzar los objetivos previstos.

Las cifras sobre eficiencia terminal indican que de cada 100 niños que ingresan a primaria, sólo 33 ingresan a secundaria y, de éstos, únicamente 13 terminan el bachillerato, de los cuales sólo cuatro logran inscribirse a una institución de educación superior<sup>12</sup>. Por otro lado, del 100% de sujetos que se inscriben en el bachillerato, 43.92% terminan el primer grado, 30.93% el segundo grado y 20.64% el tercer grado<sup>13</sup>, lo que significa que a lo sumo uno de cada cinco estudiantes que ingresan al bachillerato logran culminarlo. El porcentaje de deserción se estima en 74% y las causas son múltiples pero lo cierto es que quienes abandonan el bachillerato o quienes logran egresar, pero no tienen acceso a la educación superior, enfrentan graves problemas para ingresar al mercado de trabajo <sup>14</sup>.

---

<sup>11</sup> Gilberto Guevara Niebla (comp.). *La catástrofe silenciosa*, México, FCE, 1995, p. 49.

<sup>12</sup> *Ibidem*, p.48.

<sup>13</sup> *Ibidem*, pp. 279-294.

<sup>14</sup> *Ibidem*, p. 50.

Se podría concluir que la evidente decadencia del aprovechamiento educativo (calidad) es resultado tanto de las condiciones en que trabajan las escuelas como de las condiciones sociales y económicas de los alumnos ya que en nuestro país existe un binomio calidad-desigualdad educativa en contextos rurales y urbanos y, en escuelas públicas y privadas además del bajo rendimiento docente.

## 2. PROPUESTAS EDUCATIVAS DE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES.

Tradicionalmente, el tema de la educación se ha asociado al desarrollo de un país, además que ha sido un parámetro para evaluar su crecimiento económico; sin embargo, en las sociedades actuales está adquiriendo mayor relevancia y se está convirtiendo en un factor clave del progreso, y por esta razón, en uno de los principales problemas que deben resolver los países para lograr mayores índices de productividad y competitividad. Al mismo tiempo, en la búsqueda de una nueva idea de civilización, "La educación se constituye en el vehículo ideal para dotar a los pueblos de los instrumentos para su desarrollo integral"<sup>15</sup>. Se reconoce que cualquier proyecto de desarrollo a largo plazo debe estar sustentado no sólo en una mayor cobertura sino en una educación de calidad.

Está ampliamente demostrado que aquellos países que han dedicado recursos para impulsar sus sistemas educativos han podido avanzar económicamente; es el caso de lo que sucede actualmente con los países del sudeste asiático. Los NIC'S o los nuevos países industriales no eran grandes inversionistas en educación en los años 50 y 60 pero desde entonces han sobresalido como fuertes inversionistas en ese campo<sup>16</sup>. Lo mismo ocurre con los miembros de la OCDE, los cuales dedican un porcentaje alto de

---

<sup>15</sup> Conclusiones del Congreso de la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales "Hacia una idea de civilización", Querétaro, Qro., octubre, 1995.

<sup>16</sup> Mark Blaug, "La economía en la educación superior", en *Revista de Educación Superior*, México, ANUIES, vol. XXII (4), núm. 88, 1993, p. 123.

su Producto Interno Bruto (PIB) al gasto educativo, tal como puede observarse en el siguiente cuadro.

Cuadro 2. Gasto educativo de los países de la OCDE, 1992.

PAIS	% PIB
Finlandia	7.9
Canadá	7.4
Hungría	7.3
Estados Unidos	7.0
Suecia	6.8
Dinamarca	6.7
Francia	5.9
Irlanda	5.7
Australia	5.5
España	5.2
Holanda	5.0
Alemania (ex-RFA)	4.9
Japón	4.8
Promedio OCDE	6.1

FUENTE: Tomado de revista *Educación 2001*, núm. 11, abril 1996, p. 18.

A pesar de estos datos, hoy en día se plantea a nivel internacional y nacional un importante debate acerca de cuál debe ser el papel que deben cumplir la educación y la capacitación en la formación de recursos humanos; así como de cuales deben ser

sus contenidos educativos en la fórmula educación = crecimiento económico. Hay quienes opinan que no por que hay más educación hay más crecimiento, sino que, por el contrario, un crecimiento rápido produce más educación<sup>17</sup>. Este debate es resultado tanto del proceso de globalización de la economía mundial como de los cambios tecnológicos.

Los programas económicos de estabilización y apertura instrumentados en América Latina, y en particular en México, están influyendo de una manera determinante en la concepción de educación. Se parte del reconocimiento de que el modelo sustitutivo de importaciones, adoptado después de la Segunda Guerra Mundial -que para México se tradujo en un proteccionismo económico-. se agotó y, junto con él los patrones educativos que prevalecieron por varias décadas. En ese modelo, a decir del economista Julio A. Millán, se trató de producir todos los bienes que se consideraron valiosos, sin importar su costo económico y social y sin un mecanismo que permitiera evaluar adecuadamente el futuro desempeño de las industrias fabricantes de los mismos en un contexto de competitividad internacional<sup>18</sup>.

El nuevo modelo productivo en prácticamente todas las propuestas para lograr el desarrollo de los países latinoamericanos reconoce que debe producirse un esfuerzo

---

<sup>17</sup> *Ibidem*, p. 123.

<sup>18</sup> Julio A. Millán B., "El final del milenio y los desafíos de la economía política", Ponencia presentada durante el XI Congreso del Colegio Nacional de Economistas. México, D.F., octubre 25 de 1995, p. 7. (mimeo)

por alcanzar una mayor productividad y competitividad para lograr una inserción exitosa en el mercado internacional y así satisfacer sus demandas.

Sin embargo, aun cuando existe una coincidencia en este sentido, también persisten profundas diferencias acerca de qué debe entenderse por competitividad y de qué forma deben definirse los contenidos educativos en países como México. Se pueden encontrar dos posiciones fundamentales en esta perspectiva: la primera impulsada por organismos como el Banco Mundial que sugiere que la competitividad se puede lograr si las exportaciones de los países aumentan rápidamente de manera sostenida mediante la productividad, la cual a su vez se logrará, por un lado, por la desregulación y privatización de las empresas -por cierto las estratégicas: petróleo y telecomunicaciones- y por el otro, cambiando los mercados de trabajo y el sistema educativo de los países<sup>10</sup>. Es decir, a pesar de reconocer la importancia de la educación la ubica en el contexto de los programas de ajuste económico de la segunda generación de reformas y propone impulsarla con un carácter básicamente técnico.

La segunda propuesta, impulsada por CEPAL y UNESCO, parte de una concepción diametralmente opuesta: reconoce la necesidad de alcanzar una mayor competitividad pero en el marco de una transformación productiva basada en las potencialidades endógenas de los países latinoamericanos en la búsqueda de "la construcción y el

---

<sup>10</sup> Shehid Javed Burki y Sebastian Edward, *América Latina y la Crisis Mexicana: Nuevos Desafíos*. Washington, D.C., 1995, p. 14.

perfeccionamiento de sus capacidades”<sup>20</sup>. La educación en este sentido no se reduce a la capacitación sino que implica un proceso educativo amplio que incluya contenidos en todos los órdenes del saber humano y que se convierta en la palanca principal de la transformación y no en una reproducción de patrones para consolidar un modelo económico maquilador.

Paralelamente a la educación, algunos economistas mexicanos argumentan que se debería contar con planes a mediano y largo plazos para instrumentar una política de comercio exterior, industrial y de desarrollo tecnológico que promueva el desarrollo de segmentos productivos que cuenten con mayores ventajas competitivas, con una demanda dinámica en los mercados internacionales y una elevada generación de empleos por sus índices de interdependencia<sup>21</sup>. Estos planes también deberán considerar acciones en apoyo a la pequeña y mediana industrias. Reconocen que es particularmente estratégico incorporar a las instituciones de investigación y asignarles un papel específico en la planeación, operación e instrumentación de las acciones en apoyo a la competitividad de los sectores y empresas<sup>22</sup>.

A continuación expondremos los puntos fundamentales de las propuestas de cuatro organismos internacionales, que de una manera u otra, influyen en la toma de

---

<sup>20</sup> CEPAL-UNESCO, *Educación y Conocimiento: Eje de la Transformación Productiva con Equidad*, Santiago de Chile, 1992, p. 12B.

<sup>21</sup> Julio A. Millán B., *op. cit.*, p. 10.

<sup>22</sup> *Ibidem*, p. 11.

decisiones para el nuevo modelo educativo de nuestro país, en razón de tener un vínculo más estrecho con los problemas de la educación, la ciencia y la cultura.

## 2.1 Enfoque sobre educación del Banco Mundial.

En un estudio del Banco Mundial<sup>23</sup>, resultado de análisis regionales y reuniones internacionales realizados desde 1993 con especialistas, representantes de organismos crediticios y de asistencia, y miembros de instituciones de educación superior<sup>24</sup>, este organismo propone cuatro orientaciones principales para enfrentar la crisis de la enseñanza superior en los países en desarrollo: el fomento de más tipos de instituciones públicas y privadas; suministro de incentivos para que las instituciones públicas diversifiquen sus fuentes de financiamiento; la redefinición de la función del Estado, y la adopción de políticas que hagan hincapié en la calidad y en la equidad.

De acuerdo con estudios efectuados por la institución, en los últimos 20 años las matrículas en la educación superior han aumentado anualmente 6.2% en los países de ingreso bajo y mediano bajo, y 7.3% en los de ingreso mediano alto. Se considera que "el aumento de las matrículas en muchos países puede haber contribuido al

---

<sup>23</sup> Banco Mundial, *La enseñanza Superior, Las Lecciones Derivadas de la Experiencia*, Washington, D.C., 1995.

<sup>24</sup> La propuesta del Banco Mundial define como instituciones de nivel superior, terciario o postsecundario, aquellas que forman personal profesional de nivel medio o superior en programas que otorgan títulos, diplomas o certificados.

deterioro de la calidad"<sup>26</sup> a pesar de que, en búsqueda de la equidad, este aumento ha llevado a un mayor acceso a la enseñanza superior para grupos de la población tradicionalmente marginados, mujeres y estudiantes provenientes de zonas rurales. El estudio reconoce que la educación "sigue siendo muy elitista" y como ejemplo cita que en América Latina, los profesionales conforman sólo 15% de la población, pero sus hijos representan 45% de la matrícula de la enseñanza superior.

Según el análisis, las universidades como fuente de "futuros dirigentes" y de preparación de "capacidades técnicas", sufre la desatención de los insumos fundamentales a la enseñanza y a la investigación debido a las presiones sobre los recursos fiscales. En época de restricciones fiscales generalizadas la disyuntiva es: ¿cómo conservar o mejorar la calidad de la enseñanza superior cuando al mismo tiempo se restringen los presupuestos para la educación, en especial los gastos por estudiante? Como ejemplo cita que en un país latinoamericano, los costos por estudiante de las universidades públicas son siete veces más altos que en las universidades privadas debido a las tasas de reprobación y deserción más altas. Por esta razón, el Banco sugiere que es mejor que los recursos disponibles para educación se utilicen en los niveles primario y secundario de estos países, y buscar un equilibrio adecuado en la asignación de recursos entre los tres subsectores de la educación; se propone atender a la tasa de rentabilidad social relativa de cada nivel y también a los aspectos complementarios que existen entre la educación primaria, la secundaria y la terciaria.

---

<sup>26</sup> Banco Mundial, *op. cit.*, p. 75.

Señala que el desarrollo de la enseñanza superior se relaciona con el desarrollo económico: las tasas de matrícula tienen un promedio de 51% en los países que pertenecen a la Organización de Cooperación y Desarrollo económico (OCDE), en comparación con 21% en los países de mediano ingreso y 6% de los de bajo ingreso. En México así como en Brasil y Argentina, las instituciones científicas se encuentran desvinculadas de la planta industrial, por lo que no tienen repercusiones en la economía nacional ya que en su gran mayoría son "instituciones docentes, lo que refleja el nivel tradicionalmente bajo de interacción entre universidad y la industria"<sup>26</sup>.

En este contexto, el estudio apunta que la tasa de rentabilidad social, estimada en 10% o más en muchos países en desarrollo, también indica que las inversiones en este nivel de educación contribuyen a aumentar la productividad laboral y a generar un crecimiento económico más alto a largo plazo, elementos que son fundamentales para el alivio de la pobreza.

El organismo multinacional indica que en muchos países, como México, la calidad de la enseñanza y la investigación se ha deteriorado aceleradamente ya que las instituciones de nivel terciario en los sistemas públicos trabajan en los países en desarrollo en "condiciones adversas de hacinamiento, deterioro de sus instalaciones

---

<sup>26</sup> *Ibidem*, p. 24.

ffsicas, personal insuficiente, recursos escasos para bibliotecas y equipos científicos y materiales didácticos insuficientes”<sup>27</sup>.

Las reformas planteadas por el Banco Mundial para vincular a la educación con el mercado laboral y hacer que la enseñanza superior de los países en desarrollo -entre ellos México- cumpla con las metas de eficiencia, calidad y equidad son las siguientes:

1) Fomento de las instituciones privadas de educación terciaria (universidades) a fin de “complementar las instituciones estatales como medio de controlar los costos de la matrícula de ese nivel, incrementar la diversidad de los programas de enseñanza y ampliar la participación social en el nivel terciario”<sup>28</sup>.

Se propone la sustitución del modelo de “universidades tradicionales” por politécnicos e institutos técnicos de “ciclos cortos”. De acuerdo con el Banco Mundial, “han surgido varios tipos de instituciones *no universitarias* en los distintos países, por ejemplo politécnicos, institutos profesionales y técnicos de ciclos cortos, *community colleges* e instituciones que ofrecen educación a distancia, cuya principal ventaja es el menor costo de los programas, resultado de los cursos más breves, las tasas de deserción más bajas y el menor gasto anual por estudiante”<sup>29</sup>.

---

<sup>27</sup> *Ibidem*, p. 18.

<sup>28</sup> *Ibidem*, p. 29.

<sup>29</sup> *Ibidem*, p. 34.

Sobre este punto hay que mencionar que en México, el Banco está otorgando créditos a los programas de institutos técnicos como el Colegio Nacional de Estudios Profesionales (CONALEP) y, según datos del propio Banco, éste ha intensificado su apoyo a las universidades y a las instituciones dedicadas a la enseñanza y la investigación de alto nivel, lo cual refleja la importancia que estas instituciones revisten para las estrategias de crecimiento económico basadas en conocimientos especializados.

2) Los gobiernos requieren aplicar "extensas reformas de financiamiento" para movilizar más fondos privados, proporcionar apoyo a los estudiantes calificados de bajos ingresos y mejorar la asignación y utilización de los recursos fiscales entre y dentro de las instituciones estatales. Es decir, se sugiere el apoyo financiero privado para la educación superior mediante la eliminación de subsidios no relacionados con la instrucción, el cobro de derechos, la obtención de donaciones y la realización de actividades que generen ingresos lo que puede "proporcionar a las instituciones una base de financiamiento más diversificada y probablemente más estable"<sup>30</sup>.

Como meta, el Banco Mundial establece que 30% de los gastos ordinarios de las instituciones estatales podrían surgir de estas fuentes financieras no gubernamentales.

---

<sup>30</sup> *Ibidem*, p. 8.

Por su parte, esta institución ha invertido en los últimos 30 años 5 mil 700 millones de dólares en materia educativa<sup>31</sup>.

3) Para redefinir la función del gobierno, el organismo propone "estimular un cambio en la magnitud, los objetivos y las modalidades de intervención del gobierno en la enseñanza superior, a fin de asegurar un empleo más eficiente de los recursos públicos. El gobierno, en lugar de ejercer una función de control directo, tiene ahora la tarea de proporcionar un ambiente de políticas favorable para las instituciones de nivel terciario, tanto públicas como privadas, y de emplear el efecto multiplicador de los recursos públicos a fin de estimular a estas instituciones a que satisfagan las necesidades nacionales de enseñanza e investigación... las actividades de las instituciones privadas de nivel postsecundario, pueden no estar sujetas a ningún tipo de supervisión del Estado"<sup>32</sup>.

4) Para lograr el objetivo de mejorar la calidad de la enseñanza, se propone disminuir la matrícula, o bien un aumento de ella deberá estar "relacionado con la capacidad de la institución y, si los criterios de selección tienen validez, se brindará la oportunidad de cursar estudios superiores a los que tienen mayores probabilidades de obtener beneficios académicos... para aumentar la eficacia de la selección, es menester fijar

---

<sup>31</sup> *La Jornada*, 7 de noviembre de 1995, p. 26.

<sup>32</sup> Banco Mundial, *op. cit.*, p. 62.

niveles altos de rendimiento en las materias básicas para los egresados de las escuelas secundarias que desean ingresar a las instituciones de nivel terciario”<sup>33</sup>.

El objetivo de equidad en la enseñanza terciaria de los grupos tradicionalmente desfavorecidos se logrará, según el Banco, ampliando el acceso de la mujer, de las minorías étnicas y de los estudiantes provenientes de familias de bajo ingreso, entre otros, a una buena educación primaria y secundaria. “La distribución de la matrícula y la calidad de la enseñanza en los niveles más bajos de la educación son los factores determinantes de la representación de la población en la enseñanza superior... hay que aumentar la cantidad de aspirantes que reúnan las condiciones para proseguir sus estudios”<sup>34</sup>.

La propuesta del Banco Mundial supone la distancia financiera y política entre los gobiernos y los centros de enseñanza superior a pesar de que existen intereses para que el Estado continúe apoyando al subsector. Estos intereses son que la enseñanza superior “genera beneficios externos importantes para el desarrollo económico, como los beneficios a largo plazo de las investigaciones básicas el desarrollo y la transferencia tecnológicos”<sup>35</sup>.

---

<sup>33</sup> *Ibidem*, p. 75.

<sup>34</sup> *Ibidem*, p. 86.

<sup>35</sup> *La Jornada, op. cit.*, p.26.

Al final del citado informe queda establecido que "aquellos países que han iniciado reformas apropiadas de políticas y cuyas estrategias nacionales para fomentar la educación superior procuren explícitamente mejorar la calidad de la enseñanza y la investigación, seguirán teniendo el apoyo prioritario del Banco"<sup>36</sup>.

Específicamente, el Banco Mundial está proponiendo que en México las reformas a las políticas económicas de estabilización continúen y se profundicen para acelerar y asegurar una tasa de crecimiento sostenida. "Una vez que se reestablezca la estabilidad macroeconómica, el país podrá retornar a su sendero de crecimiento, esta vez sobre bases mucho más sólidas"<sup>37</sup>. Para lograr este propósito, la segunda generación de reformas, como le nombra, incluye continuar con cambios en los factores macroeconómicos tales como: equilibrar la cuenta corriente para mantenerla bajo control; buscar fijar la tasa de cambio nominal; fijar el monto y los plazos de la deuda pública. Están otros factores que tocan el plano social y que se refieren principalmente a:

a) Buscar ganancias en productividad, "factor esencial para la expansión de las exportaciones. El aumento en productividad depende en gran parte del esfuerzo que el gobierno esté preparado a hacer en el desarrollo de recursos humanos y en el

---

<sup>36</sup> Banco Mundial, *op. cit.*, p. 99.

<sup>37</sup> Shahid Javed Burki y Sebastian Edwards, *op. cit.*, p. 6.

mejoramiento de la infraestructura física”<sup>38</sup>. Como se puede notar esta condición esta vinculada a la educación que requiere el país.

b) Contar con un Estado fuerte, “prerequisito para tener una economía sólida. La importancia de : Estado no debe emanar de la posesión o administración de empresas sino de la edificación de instituciones fuertes - sistemas legales, agencias reguladoras, y otras- que ayuden a promover la competencia, que protejan al consumidor y que provean una estructura de trabajo dentro de la cual la respuesta de todos los agentes económicos pueda ser predecida de manera razonable”<sup>39</sup>.

c) Mejorar la distribución del ingreso y el alivio de la pobreza, en lo referente a programas de gasto y a una administración tributaria justa y eficiente, bajo la fórmula, estabilidad política = asistencia social.

El Banco Mundial aplaude medidas como la reducción de subsidios a las exportaciones, a los salarios públicos y a los gastos en seguridad social, “ajustes” que por cierto ya está haciendo México. Sin embargo, los analistas están de acuerdo que la política económica que se ha implementado, siguiendo las sugerencias de los organismos

---

<sup>38</sup> *Ibidem*, p. 7. (Negritas mías)

<sup>39</sup> *Idem*. (Negritas mías)

financieros internacionales es fundamentalmente neoliberal lo que ha hecho que nuestra economía sea "inestable, volátil, desequilibrada y decreciente"<sup>40</sup>.

Por otro lado, a pesar de que la educación es el medio más eficaz para proyectar una política de desarrollo social, entre cuyos objetivos deberían estar el empleo productivo para la población económicamente activa, los salarios bien remunerados, la educación de calidad y la seguridad social, hasta el momento toda la estructura económica del país, así como la estrategia económica, más bien se alejan de estos objetivos de equidad y equilibrio social.

## **2.2 Cambio tecnológico promovido por países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE).**

La propuesta fundamental de aprendizaje de esta Organización está modificando los sistemas educacionales de sus países miembros y constituye una de las principales tendencias de la actual economía internacional. Hay que recordar que México forma parte de este organismo desde 1994, cuyos miembros en general tienen economías industrializadas. La mayoría de los países desarrollados han aceptado, el punto de vista de la OCDE, en el sentido de que el cambio tecnológico ha alterado irrevocablemente sus fuerzas de trabajo y, en consecuencia la necesidad de elevar los niveles de educación para todos los trabajadores. Sin embargo, se afirma que cada país desarrollado

---

<sup>40</sup> "La economía mexicana en 1996", *La Jornada*, 12 de febrero de 1996, pp. 52-53.

es diferente y requiere de sus propias y únicas soluciones educativas<sup>41</sup>. Aquí cabe una reflexión en torno a que, si México es un país miembro de la OCDE entonces tendría que ensayar una propuesta educativa única y no seguir las sugerencias de los organismos internacionales que el presente trabajo aborda. Bajo la perspectiva de este organismo, lo que se tiene que administrar y promover adecuadamente a largo plazo es el empleo.

La orientación educativa se refiere a lograr la competitividad estructural, esto es, difundir el progreso técnico e incorporarlo al sistema productivo primero nacional y después internacional. Los países de la OCDE vinculan el financiamiento a criterios de desempeño.

Para desarrollar y utilizar plenamente las nuevas tecnologías resultan imprescindibles algunos procesos fundamentales de aprendizaje, en particular de aprendizaje mediante la práctica (*learning-by-doing*), mediante el uso de sistemas complejos (*learning-by-using*) y mediante la interacción entre productores y consumidores (*learning-by-interacting*)<sup>42</sup>.

---

<sup>41</sup> Andrew Gonzi, "Perspectivas Internacionales sobre la Educación Basada en Competencias" (primera parte) en *Técnica y Humanismo*, México, CONALEP, 1994, p. 4.

<sup>42</sup> OCDE, *Background Report Concluding the Technology/Economy Programme (TEP)*, 1991, citado en CEPAL-UNESCO, *op. cit.*, p. 31.

Las características fundamentales de las nuevas formas organizativas propuestas a los sistemas de producción son, el aumento de la flexibilidad, la reducción de costos y el mejoramiento de la calidad. Ello se logrará, entre otros factores, con el incremento de las competencias de empleados y obreros y mediante la capacitación; con la valorización de la calidad "*total quality control*" "*zero defect*"; y, con el aumento de la participación y de la responsabilidad de los trabajadores.

En la propuesta de este Organismo la competitividad y productividad de las empresas y economías se sustentará en el cambio de los sistemas educativos que desarrollen tres capacidades básicas: la capacidad de innovación, la capacidad de adaptación y la capacidad de aprendizaje<sup>43</sup>. Con ello, se generarán las condiciones para el desarrollo y ampliación del nivel de vida de la población.

### **2.3 Trabajo y educación. Propuesta de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).**

La OIT está orientada a colaborar con las instituciones de Bretton Woods: el FMI y el Banco Mundial. Sus líneas directrices son la salvaguardia de los derechos básicos de los trabajadores y promoción del pleno empleo. Para cumplir con esta última, la OIT debe estar dispuesta a ayudar a los Estados Miembros, cuando se lo pidan, a formular

---

<sup>43</sup> Agustín E. Ibarra Almada, "El sistema normalizado de competencia laboral" en Antonio Argüelles (Comp.), *Competencia Laboral y Educación Basada en Normas de Competencia*, México, Limusa, 1996, p. 32.

**estrategias nacionales para alcanzar el objetivo de un empleo más pleno y de gran calidad. La OIT debería, según la última Cumbre Mundial para el Desarrollo Social celebrada en marzo de 1995 en Copenhague, establecer mecanismos nacionales de observación, de recopilación de información estadística y de datos del mercado laboral para cumplir con su precepto de vigilar y evaluar las nuevas tendencias en el ámbito del empleo.**

La educación o formación suele presentarse como la principal arma contra el desempleo y como la base indispensable para el éxito de los trabajadores. Ahora bien, para que se traduzca en un aumento de puestos de trabajo, debe satisfacer al menos dos condiciones: que sea lo suficientemente flexible para adaptarse al cambio de necesidades individuales y económicas; y que sus efectos benéficos, en particular sobre los salarios, no desaparezcan por la desregulación del mercado de trabajo.

En el escenario mundial actual de competitividad, los costos salariales constituyen sólo uno de los elementos de la ventaja comparativa. Asimismo, los tres factores principales que se requieren para el éxito de cualquier empresa industrial son: la productividad, la flexibilidad y la calidad. En las tres esferas, la formación de mano de obra es un elemento clave.

Cuando existe competencia, ésta afecta en primer lugar a la mano de obra poco calificada. De allí que surjan ciertas estrategias -automatización, orientación hacia

productos de calidad, formación y readaptación de los trabajadores-, que tienen como objetivo limitar la ventaja competitiva de los países de mano de obra barata.

En un estudio publicado por la OIT<sup>44</sup> se analizan las principales propuestas actuales que siguen esta dirección y se destaca que la formación deberá cumplir tres objetivos prioritarios. El primero consiste en desarrollar una amplia gama de competencias "reutilizables", es decir, la capacidad de adaptación al cambio, de interacción y de resolución de problemas. La capacidad para aprender nuevos trabajos en el menor tiempo, constituirá cada vez más un factor clave para la posibilidad de los trabajadores para emplearse y permanecer en sus puestos. Según el estudio, "esta flexibilidad implica la consecución de un nivel de conocimientos cognitivos relativamente alto de modo que el aprendizaje de nuevas tareas no parezca algo inalcanzable"<sup>45</sup>. Esta flexibilidad significa reconocer los cambios y saber adaptarse a ellos. Esto plantea tanto a empresarios como a trabajadores, la necesidad de mostrar mayor flexibilidad y capacidad de innovación y de conocimientos.

En América Latina y, en condiciones diferentes en la Europa del Este, se asiste a un movimiento sin precedentes de privatización que exige nuevos conocimientos, un nuevo "saber hacer" también a los responsables de las empresas que antes se encontraban bajo el control del Estado.

---

<sup>44</sup> Martin Carney y Fred Fluitman, *Training and the Employment Problem of Industrialized Countries*, Ginebra, 1995, citado en revista *Trabajo-OIT*, núm. 13, 1995, p. 16.

<sup>45</sup> *Ibidem*, p. 17.

Dado que una mano de obra calificada constituye un factor esencial, estos actores y el Estado deben proporcionar una educación básica dispuesta a los cambios y a fomentar la formación y la readaptación.

El segundo objetivo se refiere a la mejora de la transición de la escuela al trabajo, dada la tasa de desempleo juvenil alarmantemente alta. El sistema de enseñanza que se elija en donde se combine enseñanza, formación y trabajo práctico, debe ser objeto de un proceso de *certificación* en el que participen los empleadores locales y que se integre en los mecanismos de cooperación establecidos entre las instituciones de formación y las comunidades donde se imparte ésta. Se advierte además que "si los niveles exigidos para obtener la certificación no son altos ni reconocidos a escala internacional, no es probable que la enseñanza y la formación tengan un valor ampliamente aceptado en el mercado de trabajo"<sup>46</sup>.

El tercer objetivo, relativo a la enseñanza y la formación, sugiere que "un sistema de formación continua reduciría en gran medida el costo que los rápidos cambios tecnológicos y estructurales generan para los individuos y la sociedad"<sup>47</sup> no sólo mejoraría el crecimiento económico, sino que también garantizaría una distribución equitativa del mismo entre los trabajadores de cada país.

---

<sup>46</sup> *Idem.*

<sup>47</sup> *Idem.*

Fluitman, como especialista de este organismo, afirma que la enseñanza y la formación, por sí mismas, no crean empleo ni son una solución milagrosa o rápida al problema del desempleo que padecen los países. Aumentan el acceso a puestos de trabajo pero existen únicamente para ciertas personas. Asimismo, influyen en la productividad de los trabajadores, las empresas y las naciones, lo que puede tener un efecto de larga duración en la creación de empleo.

El estudio apunta que para que la enseñanza y la formación generen más y mejores oportunidades de empleo sin descuidar la equidad, debe separarse el concepto de desregulación del de flexibilidad del mercado de trabajo. Es decir, debe prestarse atención a la flexibilización de los sistemas de enseñanza y formación, y no a la disminución de costos de mano de obra. Es preciso que las relaciones laborales se reorganicen en función de la motivación a los trabajadores y la seguridad en el empleo y no sobre la base de una alta tasa de rotación de personal y una constante presión a la baja de los salarios”<sup>48</sup>.

Por otro lado, esta organización promueve un programa que relaciona la enseñanza y la formación profesional denominado (EFP). Los gobiernos que tradicionalmente se habían ocupado de las cuestiones relacionadas con impartir los sistemas nacionales de EFP desde la formulación de políticas hasta la prestación directa de formación, comparten cada vez más sus responsabilidades con un amplio número de empresas,

---

<sup>48</sup> *Idem.*

instituciones educativas privadas, sindicatos, organizaciones de empleadores, organizaciones privadas de carácter no lucrativo, consultorías y entidades gubernamentales y no gubernamentales.

En este contexto las competencias directas de los gobiernos tienden a concentrarse en un conjunto reducido de funciones básicas que permiten fijar el marco normativo para el desarrollo de la EFP. Dependiendo de la situación particular de cada país, la tendencia actual favorece un cambio en la participación de los gobiernos y les obliga, según las políticas adoptadas por la Organización en materia de programas de formación, a centrarse en las funciones siguientes:

- Fomento y formulación de políticas nacionales concertadas, de acuerdo con los objetivos generales del país; orientación estímulo y apoyo a su aplicación;
- creación del marco normativo y legislativo necesario para el desarrollo de estas políticas;
- determinación de un sistema nacional de EFP coherente y coordinación de éste con la formación en los sectores público y privado.;
- fomento del diálogo y el acuerdo entre los interlocutores sociales en lo que respecta a la EFP;
- garantía de la movilización de un nivel apropiado de recursos para el financiamiento de la EFP;

- fomento de la fluidez y visibilidad de las señales del mercado incluidas la realización de investigaciones y la recopilación y suministro de información pertinente para la planificación y aplicación de la EFP,
- evaluación de los resultados generales de las políticas y sistemas de EFP y, en su caso, garantía de su rectificación<sup>49</sup>.

Para resumir, el reto planteado a todos los países consiste en fomentar, diseñar, organizar y aplicar las políticas y sistemas de EFP que cumplan cinco principios fundamentales: pertinencia, eficiencia, eficacia, equidad y sostenibilidad.

#### **2.4 Estrategia Educativa para América Latina en los noventa (CEPAL-UNESCO).**

La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) proponen una estrategia económica, y a la vez educativa, global para los países latinoamericanos que denominan *Transformación productiva con equidad* en la cual el progreso técnico se considera como la base o pivote para hacer posible la transformación de las estructuras productivas, para que, junto con la democratización política se logre alcanzar la equidad social.

---

<sup>49</sup> *Ibidem*, p. 18.

**Esta propuesta, en el plano interno de los países, supone la reforma de los sistemas educativos y de capacitación laboral como los instrumentos o medios para enfrentar el plano externo, caracterizado por la competitividad internacional, en el que también el progreso técnico es un elemento básico. Alcanzando la competitividad internacional se tendrá un aumento de productividad y se podrá elevar el nivel de vida de la población. Es decir, los países deberán incorporar y difundir el progreso técnico, así como abocarse a formar recursos humanos calificados y a buscar un cambio en las instituciones formativas y de producción. De ahí la estrecha relación entre competitividad, capacitación, ciencia y tecnología de la propuesta cepalina.**

Otras características de la propuesta son su carácter inductivo, porque considera la realidad regional, la valora y sugiere objetivos viables, sistémico, porque contempla todos los posibles nexos entre los sistemas productivo y educativo, además que enfatiza el cambio institucional el cual satisfaga los requerimientos de la sociedad. Se busca tener acceso a bienes y servicios modernos a través de la competitividad internacional y se intenta ubicar el papel de la educación con relación a la estructura económica y a la dinámica política de las sociedades.

**No obstante, la principal contribución y diferencia de esta propuesta educativa es el uso del término competitividad asociado a la idea de generar y expandir las capacidades endógenas necesarias para sostener el crecimiento económico y al desarrollo nacional dentro de un cuadro de creciente globalización e internacionaliza-**

ción<sup>50</sup>. La competitividad de las naciones tiene que ver sobre todo con la construcción y el perfeccionamiento de sus capacidades para el aprovechamiento del progreso científico-tecnológico.

La anterior propuesta de la UNESCO hacía referencia a conceptos como ejercicio de la ciudadanía, a la equidad e integración nacional y a pesar de las insuficiencias en calidad, pertinencia y equidad, se lograron avances en los sistemas educativos de los países. La propuesta estratégica para los noventa, sumó a esos conceptos los de competitividad como objetivo, desempeño como lineamiento de política que permitirá materializar la estrategia, y el de descentralización como componente del esquema institucional<sup>51</sup>.

Para lograr el objetivo estratégico de la competitividad considera necesario establecer un nuevo tipo de relación entre la educación y la producción, reconociendo que ambos espacios -el formativo y el laboral- se entrecruzan de numerosas y diversas maneras.

Para emprender la transformación de los sistemas productivos, la CEPAL también propone una revisión de los contenidos cognitivos, instrumentales y éticos de la formación proporcionada por la sociedad a las nuevas generaciones. Es aquí en donde aparece el concepto de conocimiento que junto con el de educación son el eje de la

---

<sup>50</sup> CEPAL-UNESCO, *op. cit.*, p. 128.

<sup>51</sup> *Ibidem*, p. 18.

**propuesta.** Los países deberán introducir cambios en la educación, la capacitación y la formación científico-tecnológica y las contribuciones teóricas recientes con respecto a los vínculos entre educación y desarrollo económico<sup>52</sup>.

Las exigencias que plantea la economía global a los países latinoamericanos en la propuesta de la CEPAL aluden también a los procesos de democratización. Éstos se sintetizan en dos aspectos:

- 1) Elevación de las capacidades técnicas en los ámbitos de la actividad política y social y, simultáneamente el fortalecimiento de la representatividad de las corrientes partidarias y gremiales en lo que respecta a las demandas sociales. Lo que para algunos analistas representa la tecnificación de la esfera política y social y.
- 2) La innovación institucional para buscar regímenes abiertos y participativos exige un cambio en la organización de las empresas, las relaciones laborales, los vínculos entre los sectores público y privado, la descentralización regional, la sustentabilidad ambiental y la estrategia educacional<sup>53</sup>.

Volviendo al terreno de la productividad ésta se basa en la articulación cada vez mayor entre desarrollo científico (producto de la nueva época de la "revolución científica y

---

<sup>52</sup> *Ibidem*, p. 16.

<sup>53</sup> *Ibidem*, pp. 28-29.

tecnológica), avances tecnológicos (producción de conocimiento) y su aplicación en la esfera de la producción, distribución y consumo de bienes y servicios, que es lo que en la propuesta cepalina se refiere a progreso técnico (competitividad auténtica) y representa la clave del éxito económico que alcanzarán los países latinoamericanos. Por lo tanto, se requiere un aumento de los recursos destinados a investigación básica de largo plazo que, actualmente, sólo un pequeño número de grandes corporaciones puede realizar. Por ello, es necesario que continúe la participación de instituciones públicas que garanticen el acceso de pequeñas y medianas industrias a este progreso técnico<sup>54</sup>.

Así, las funciones básicas que la propuesta asigna al Estado son: a) apoyar a la base empresarial para que "ejerza su responsabilidad en el ámbito productivo", b) promover el desarrollo de las capacidades necesarias para alcanzar la competitividad internacional y, c) buscar una mayor equidad. No obstante estos cambios internos, no se puede renunciar a la evolución del entorno internacional, sobre todo en los planos comercial, de acceso a la tecnología y financiero<sup>55</sup>.

Las políticas educativas en América Latina, hasta ahora han buscado resolver una demanda social de más educación de los grupos sociales medios y populares que buscaban en la escolaridad un canal de movilidad social -aspiración que por cierto

---

<sup>54</sup> *Ibidem*, p. 31.

<sup>55</sup> *Ibidem*, p. 35.

permaneco-; los Estados invertían en la expansión educativa y legitimaban así dicha demanda más que plantearse el objetivo de responder a las necesidades de la economía y del mercado ocupacional. Ahora se pretendería conjuntar ambos objetivos. Los patrones de desarrollo económico se sustentaron en factores que no consideraban la incorporación de progreso técnico a la producción ni la distribución equitativa de los frutos del crecimiento, que es en donde reside básicamente la propuesta cepalina.

Es objetivo de la propuesta y tarea de América Latina y el Caribe, pasar a "un sistema que privilegie la calidad de la enseñanza y su efectiva difusión a todos los niveles de la sociedad, así como las sinergias entre los distintos procesos de generación y difusión del conocimiento, y entre ellos y la economía"<sup>56</sup>. Los desafíos son: la transformación productiva, la democratización política y la equidad social. La equidad "significa la igualdad de oportunidades de acceso, de tratamiento y de resultados"<sup>57</sup>.

En resumen, CEPAL-UNESCO proponen vincular a la educación con el mundo del trabajo, vincularse con el sector productivo industrial y buscar una economía lo suficientemente dinámica y equitativa como para crear por sí misma oportunidades de ascenso social.

---

<sup>56</sup> *Ibidem*, p. 77.

<sup>57</sup> *Ibidem*, p. 87.

## **2.5 Debate Internacional sobre educación.**

El tema central del debate internacional sobre educación es la formación de los recursos humanos, con objeto de lograr la competitividad en un mundo enmarcado en el patrón de globalidad y de revolución tecnológica. Han sido los países desarrollados los que ante esta necesidad han promovido cambios en sus sistemas educacionales ya que se ha identificado su prioridad para formular estrategias nacionales de crecimiento y desarrollo.

Los cambios en las políticas educativas se están dando a nivel mundial, la discusión se centra en la tradicional dicotomía entre educación técnica y educación académica -que para efectos de este trabajo llamaremos humanista- y para vincular educación con producción, educación con competitividad nacional. Un experto español en temas educativos, José Guirreno Sacristán apunta que como una tendencia universal, el currículum humanístico está en regresión respecto al científico-técnico. La economía manda, y la cultura por mucho que proteste va a la zaga. Estos cambios están sustentados en los cambios que se están dando en el patrón de acumulación con un nuevo patrón tecnológico que se está instaurando en todo el mundo. Sin embargo, el punto de partida para enfrentar el reto es diferente en cada país, dependiendo del papel que juegue el sistema de educación en sus sociedades tanto para educar a sus respectivas fuerzas de trabajo como para crear empleos de alto valor agregado. A

México tocaría decidir y diseñar una estrategia propia a largo plazo que no repita la de los países desarrollados pero que tome en cuenta sus aciertos y errores.

En el debate también se discuten los costos de rentabilidad social entre la educación básica, media superior y la educación superior, en donde ésta última no genera ganancias sustanciales y sí se lleva una parte importante del gasto público. La educación superior de un estudiante cuesta tanto como la de 50 a 100 estudiantes de educación primaria<sup>58</sup>.

Tal como se lee en diferentes medios, los gobiernos están particularmente preocupados por los costos y la calidad y se muestran menos dispuestos a subsidiar con fondos públicos un estilo de educación que entafice las humanidades y el aprendizaje por sí mismo; es mejor tener un capital humano productivo. El riesgo está en confundir calidad de la educación para que se vincule a la producción con políticas de exclusión y disminución de empleo.

En las propuestas educativas de los organismos internacionales que hemos revisado se advierte una diferencia de concepción de la educación: por un lado están las propuestas económicas del Banco Mundial, de la OCDE y de la OIT y, por el otro, la que incorpora elementos sociales promovida por la UNESCO. Específicamente, al Banco Mundial le interesa un sistema educativo que proporcione "capital humano"

---

<sup>58</sup> Mark Blaug, *op. cit.*, p. 125.

indispensable para las necesidades laborales del capital global y, que afecte lo menos posible sus ganancias, es decir que tenga un alto coeficiente de costo-beneficio, transfiriendo el gasto educativo de las costosas universidades a los politécnicos de menor costo, impulsando a las instituciones para obtener fondos del sector privado e implementando reformas casi de mercado.

Por ejemplo, para definir los beneficios de la educación superior o no- y los costos, se usa el término de rentabilidad social y según algunos estudios, existe más rentabilidad en el nivel primaria que en los otros<sup>89</sup>. Los costos de rentabilidad social se calculan para un estudiante de la siguiente manera: un año más de permanencia en la escuela es la suma de gastos extra (ayudas libros, uniformes, gastos de transportación, etc.) y salarios predeterminados, en cambio, si ese individuo trabajara aportaría una suma equivalente en dinero de mercado. El costo para la sociedad de ese mismo sujeto con un año más de estudios, puede ser directo asociado al gasto de maestros, edificios y equipo, o indirecto resultado de la pérdida de producción<sup>90</sup>. Por eso es que el Banco Mundial propone que sean sólo los que pueden pagar de su bolsa la educación superior los que alcancen este nivel, o bien buscar nuevas formas de financiamiento. La fuente alternativa, según la propuesta, surgiría del cobro de colegiaturas a los alumnos que recibirían "bonos" educativos del gobierno para comprar su educación -se habla del gobierno porque parece obvio que la inversión

---

<sup>89</sup> *Ibidem*, p. 126.

<sup>90</sup> *Ibidem*, p. 127.

privada no financiaría al capital humano-el cual buscaría encontrar recursos para la educación a nivel local y descargarse de esa obligación como gobierno central, quizá como se ha comentado en diversos medios, para que puedan cumplir con las obligaciones que impone la deuda externa. Implicaría también, que las familias con más recursos puedan agregar más dinero a los bonos del gobierno, en tanto que las familias pobres no. Los que tuvieran menores oportunidades estarían obligados a otorgar a sus hijos una educación de menor calidad, y la receta en lugar de aliviar las diferencias sociales, las reproduciría en escala ampliada a las que ya de por sí existen. De esta manera, el objetivo de equidad no se cumpliría.

Hay que señalar otros argumentos en contra de la propuesta, evidentemente de corte neoliberal, del Banco Mundial y sus seguidores. En lo referente a gasto público, este organismo, como ya vimos, propugna porque los fondos públicos se concentren en la educación básica y en los institutos técnicos de carreras cortas, porque son los que teóricamente reportarán mayores beneficios para el desarrollo de la economía del país. Asimismo se menciona la necesidad de incrementar el nivel de productividad-competitividad gracias a la acumulación de capital humano, lo que implica contar con una fuerza laboral altamente educada para así alcanzar el éxito de países como Corea, Singapur, Hong Kong, Taiwan y otros países.

Esto ya es así, tradicionalmente en México -como en América Latina- la educación pública y gratuita se concentra fundamentalmente en la educación básica y sin

embargo no se ha alcanzado el desarrollo de que se habla. Así, por ejemplo, del total destinado a los servicios educativos, este nivel retiene el 66% del presupuesto en forma directa, 32% se destina a los demás niveles educativos (medio, superior, posgrado y educación extraescolar). El 2% restante se destina a diferentes apoyos como materia didáctica, mobiliario y equipo escolar<sup>61</sup>.

Por otro lado, en 1985, los gastos públicos recurrentes para la educación primaria en países de bajos ingresos representaban el 1.3% del PIB. Esto era equivalente a 31 dólares por alumno, mientras que los países industrializados gastaron 50 veces más que en 1960<sup>62</sup>.

Al hablar de "trabajadores bien calificados" y de "fuerza laboral altamente educada", evidentemente el Banco se refiere a contar con una mano de obra barata pero calificada como el requisito indispensable de permanencia en los empleos de las empresas privatizadas o de capital trasnacional que sugiere su modelo económico. Esto también significa continuar con la función que tradicionalmente ha tenido América Latina en la división internacional del trabajo como proveedor de mano de obra barata y materias primas<sup>63</sup>. Por inferencia, se puede argumentar que los que estarán

---

<sup>61</sup> Carlos Mencera, "Finanzas Educativas: el efecto de la crisis", en *Educación 2001*, núm. 12, mayo 1996, p. 6.

<sup>62</sup> Noam Chomsky y Heinz Dietrich, *La sociedad global, Educación, Mercado y Democracia*, México, Joaquín Mortiz, 1995, p. 123.

<sup>63</sup> *Ibidem*, p. 128.

destinados a trabajar en innovaciones científicas y tecnológicas y de conducción de las grandes empresas se ubicarán en los países que resalten este tipo de conocimiento. Sin embargo, hay que recordar que los conocimientos tienen un valor, social y económico, central para el proyecto de desarrollo de un país, además de que las universidades son los espacios por excelencia donde estos conocimientos son producidos y transmitidos<sup>94</sup>.

En comparación, la postura encabezada por CEPAL-UNESCO lanza desafíos a los países para la búsqueda de oportunidades tanto educativas como sociales en su estrategia de pertinencia, calidad e internacionalización. Hay un reto cuantitativo y de calidad.

La propuesta alude al propósito de buscar la eficiencia para lograr la equidad. Eficiencia, tanto externa (requerimientos del sistema económico y social) como interna (metas del propio sistema). El primer aspecto se refiere a prolongar la escolarización y a organizar programas de capacitación para los desempleados, combinando así un objetivo social con uno económico en un esfuerzo por acercar la educación a la economía y el sistema educativo a las empresas. El segundo aspecto supone la aplicación de esquemas de evaluación del rendimiento homogéneos para identificar los establecimientos y grupos con mayores problemas y promover así la adopción de

---

<sup>94</sup> Sylvie Didou Aupetit, "Globalización y Perspectiva en la Investigación Educativa en México" en *Educación 2001*, núm. 8, enero 1996, p. 47.

políticas compensatorias focalizadas; evitando con ello que dichas normas "se conviertan en un mecanismo de exclusión y de reforzamiento de la diferenciación social"<sup>95</sup>. Es decir, aunque también se opone al concepto de un Estado educador, la propuesta cepalina le otorga al gobierno un papel crucial como organizador del sistema, para que: "compense puntos de partida desiguales, equipare oportunidades, subvencione a los que lo necesitan y refuerce capacidades educativas en las localidades y regiones más atrasadas"<sup>96</sup>, además de considerar la participación de la sociedad civil en el proceso.

Por otro lado, se ha pretendido siempre ligar las universidades con los requerimientos sociales, por ello, y tal como lo propone la CEPAL de buscar las capacidades endógenas del país, habría que hacer una planeación de las necesidades y capacidades de los países y analizar como se podría vincular las investigaciones, que principalmente hacen las universidades, en relación con la ciencia y la tecnología y en qué dirección lo hacen para poder establecer las interacciones entre universidades-sector productivo, por lo que no parece recomendable seguir con la propuesta del Banco en torno a promover una educación para formar básicamente operarios especializados y a que el Estado disminuya el apoyo a ellas.

---

<sup>95</sup> CEPAL-UNESCO, *op. cit.*, p. 87.

<sup>96</sup> *Ibidem*, p. 129.

El sólo término de "competitividad auténtica" nos habla de un camino diferente en el modelo económico a seguir para insertarse al mercado internacional, que es el del desarrollo de la capacitación interna y de apoyo a la educación; capacitación e investigación y desarrollo, en donde el conocimiento es el factor de poder de mayor significación. La propuesta alude a una transformación profunda de las formas de transmitir producir y aplicar el conocimiento, a fin de disponer de las capacidades necesarias para crecer, en donde el volumen y la organización de las actividades en el ámbito de la ciencia y la tecnología deberán modificarse<sup>97</sup>. Es por ello que decimos que está propuesta sí considera al individuo, es decir no es criticable preparar personas hábiles e informadas (competentes) sino además poseedoras de valores intelectuales y herramientas analíticas que les permitan enfrentarse a situaciones cambiantes en la producción y la división del trabajo, consideraciones éstas que la propuesta cepalina aborda cuando menciona que la formación de la ciudadanía y su ejercicio "depende tanto del acceso a una cultura participativa común como de la capacidad de autonomía; de un acceso amplio a la información como de la capacidad de ejercicio crítico"<sup>98</sup>.

El objetivo parece claro, lograr la competitividad de los países a través de que su fuerza de trabajo disponga de una amplia formación general y de sólidos conocimientos y habilidades específicos, sin circunscribir la solución educativa al aumento de la

---

<sup>97</sup> CEPAL-UNESCO. *op. cit.*, p. 120.

<sup>98</sup> *Ibidem*, p. 87.

matrícula técnica y a vincularse con la industria y el sector productivo. Hasta aquí, la propuesta cepalina se ve como la más acabada y viable.

### **3. LA POLÍTICA EDUCATIVA DEL ESTADO MEXICANO Y LAS PROPUESTAS DE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES.**

El término de política educativa se refiere esencialmente a las directrices que señalan los gobiernos para el sector de la educación en el marco de su política general. Es decir los criterios y la orientación que debe inspirar los fines, la estructura, la organización, los contenidos, la generalización, la duración, la formación de docentes, la financiación, etc. en cada nivel y aspecto del sistema educativo, dentro de la Constitución<sup>69</sup>.

En el capítulo uno se planteó que, básicamente, desde el sexenio de Carlos Salinas se está viviendo una modificación en la orientación de la política educativa del gobierno mexicano, por lo que no es casual que durante ese período se hayan adoptado nuevas estrategias en la materia y que éstas, como otros factores macroeconómicos, más bien responden a los requerimientos propuestos por los organismos internacionales de corte neoliberal de acuerdo con lo que se describió en el capítulo precedente.

#### **3.1 Interpretación y puesta en marcha de las propuestas de los organismos internacionales en la política educativa mexicana.**

El gobierno de Carlos Salinas reiteró en diferentes foros que su política tenía como base los principios del liberalismo social reconociendo, al menos en el discurso, que "la educación es parte fundamental del desarrollo integral del país", y que se

---

<sup>69</sup> Diccionario de las ciencias de la educación, México, Aguilar Editor, 1990, primera edición.

promovería "un sistema educativo nacional con libertad para educar, con responsabilidades más amplias en los estados y en las regiones, así como de la sociedad, con contenidos educativos que reflejen los nuevos tiempos, el orgullo de la historia y la fortaleza de la nación, ratifica la responsabilidad del estado en impartir la educación gratuita y laica, ... propone educación de calidad para la libertad y la justicia"<sup>70</sup>.

Estas directrices quedaron plasmadas en la reforma constitucional de 1992 y en la función que en ésta se asignó al Estado. El texto, en su primer párrafo dice: "Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado -Federación, estados y municipios- impartirá educación, preescolar, primaria y secundaria. La educación primaria y secundaria son obligatorias"<sup>71</sup>. Este hecho implicó un cambio importante en la política educativa.

En la fracción tercera se ratifica el monopolio del gobierno federal para "determinar los planes y programas de estudio de la educación primaria, secundaria y normal para toda la República"<sup>72</sup>.

En su fracción quinta, el artículo señala: "Además... el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos -incluyendo la educación superior- necesarios

---

<sup>70</sup> Carlos Salinas, *Discurso pronunciado durante la ceremonia con que se conmemoró el LXIII aniversario del PRI*, 4 de marzo de 1992.

<sup>71</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, IFE, 1994.

<sup>72</sup> *Ibidem*.

para el desarrollo de la Nación, apoyará la investigación científica y difusión de nuestra cultura”<sup>73</sup>. Al parecer el que la educación superior también sea gratuita promueve y ratifica, como antaño, la movilidad e igualdad sociales, cuando cada vez se están presentado situaciones que lo niegan, tal es el caso del actual problema de “los rechazados” en la Universidad Nacional Autónoma de México.

En el Acuerdo Nacional para la Modernización Educativa (1992) y en la Ley General de Educación (1993), se hicieron planteamientos muy ambiguos que se podría pensar dan cabida tanto a la propuesta neoliberal del Banco Mundial como a la de la CEPAL. Por ejemplo, en cuanto a la educación básica se menciona que:

“...impulsa la capacidad productiva de una sociedad y mejora sus instituciones económicas, sociales, políticas, científicas, puesto que contribuye decisivamente a fortalecer la unidad nacional y a consolidar la cohesión social, a promover una más equitativa distribución del ingreso, a fomentar hábitos más racionales de consumo, a enaltecer el respeto a los derechos humanos...Además una buena educación básica genera niveles más altos de empleo bien remunerado, una mayor productividad agrícola o industrial...”<sup>74</sup>

Durante la administración de Ernesto Zedillo la política educativa se ha formalizado en el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000 inscrito en las orientaciones del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. A continuación se presenta un breve análisis del Programa, respetando textualmente las ideas principales.

<sup>73</sup> *Idem.*

<sup>74</sup> Citado por Carlos Ornelas, *op. cit.*, p. 124.

El Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000 se dio a conocer el 12 de enero de 1996, después de que en 1995 se promovieron diez foros de consulta popular en los que participaron diferentes sectores analizando los principales temas de este sector. El programa establece los propósitos de equidad, calidad y pertinencia de la educación. Sus objetivos y metas principales son: ampliar las oportunidades de educación y mejorar la calidad de los servicios educativos y su pertinencia.

Las estrategias y acciones para la educación básica (preescolar, primaria y secundaria) parecen claros y completos, no sólo por su extensión -comparativamente mayor que la de los otros niveles-, sino porque se le considera como "el instrumento más efectivo para compensar la desigualdad, avanzar en la libertad, procurar la justicia y edificar una nación más democrática, mejor integrada, más armónica y más productiva"<sup>76</sup>. Asimismo, el gobierno le otorga un tratamiento diferenciado en función de los grupos de población y los contextos territoriales en los que se aplicaría. Se advierte que esta diferenciación está en la línea de consolidar el federalismo iniciado en 1992. Se promueve una enseñanza de valores cívicos y éticos; "valores con que se fortalecerá la unidad de la Nación" en una clara alusión al papel tradicional que se le ha otorgado a la educación en México. Se puede suponer que ésta formación de valores atiende a uno de los ejes principales de la propuesta cepalina que habla de la formación de la ciudadanía.

---

<sup>76</sup> Poder Ejecutivo Federal, *Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000*, diciembre 1995.

En este nivel educativo se pretende también "fortalecer prácticas y habilidades favorables al autoaprendizaje", suponiendo que alguien que abandone este nivel educativo se pueda desempeñar con autonomía en ciertas situaciones laborales y se adapte a un modelo de producción flexible.

En la parte que se refiere a la Educación para Adultos destaca la puesta en marcha del Sistema Normalizado de Competencia Laboral (SNCL) y el Sistema de Certificación de Competencia Laboral (SCCL)<sup>76</sup>, que pretende, desde mi punto de vista, concretar las propuestas tanto de la Organización Internacional del Trabajo, que como ya vimos sugiere la adopción de procesos de certificación laboral; las del Banco Mundial, ya que este organismo financia más de la mitad de este proyecto (265 millones de dólares de los 418 millones de dólares en que se calcula su costo)<sup>77</sup>, el cual estima que las empresas que se apoyen en el Sistema serán más competitivas, generarán más ventas, más exportaciones y por lo tanto la entrada de divisas se incrementará, meta a la que aspira el organismo; y finalmente recupera las propuestas de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico.

El apartado correspondiente a la educación media superior (EMS) y superior (ES) aparece un tanto inconexo con las propuestas para la educación básica percibiéndose con ello que no hay continuidad del proyecto educativo, aunque de manera enunciativa

---

<sup>76</sup> En el siguiente subtema se dará más información sobre este proyecto.

<sup>77</sup> Entrevista con Agustín Ibarra Almada, Director General de Empleo de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, en revista *Educación 2001*, núm. 5, octubre 1995, p. 29.

se menciona que "tiene un gran valor estratégico para impulsar las transformaciones que el desarrollo del país exige, en un mundo cada vez más interdependiente caracterizado por una acelerada transformación científica y tecnológica. De ahí que se proponga formar hombres y mujeres que a partir de la comprensión de nuestros problemas, sean capaces de formular soluciones"<sup>78</sup>, por lo tanto se formulan políticas generales como si ambos niveles educativos fueran iguales.

Me interesa resaltar que sobre la educación profesional técnica, correspondiente a la EMS, el Programa reconoce que "no siempre responden (junto con el bachillerato bivalente) a las necesidades del mundo del trabajo, dada su escasa vinculación con los sectores de la producción local y regional y con el desarrollo de las comunidades". No obstante, no se propone una estrategia para solucionar este problema de desvinculación con el sector productivo. Esto se podría interpretar de dos maneras: 1) como inconsistencia del Programa, o bien 2) porque da cabida a las propuestas del Banco Mundial de que no es papel del gobierno financiar la educación media superior ni la superior y que deben ser los particulares, con el subsidio del gobierno, quienes ofrezcan este servicio.

Finalmente, el Programa de Desarrollo Educativo, subraya que "se buscará orientar a quienes demandan educación media superior y superior hacia las opciones con mejores perspectivas de ejercicio profesional y de mayor relevancia para el desarrollo nacional".

---

<sup>78</sup> Poder Ejecutivo Federal, op. cit., p.127.

pero no define cómo se articularían con la dinámica del cambio tecnológico, que sería la función de este nivel para lograr el desarrollo económico del país.

En todo este marco queda claro, por su reiteración, que el punto medular de la discusión para alcanzar el desarrollo del país es precisamente la educación técnica y la capacitación. Sin embargo, son los aspectos que menos se tratan en este programa educativo, ya que hablar de desarrollar competencias en las instituciones educativas dedicadas a la educación técnica o a la capacitación implicaría estar relacionados con las necesidades y requerimientos del sector productivo y no hay orientaciones precisas sobre este aspecto.

Si se realiza un balance de la forma en la que se está poniendo en práctica este discurso, se puede comprobar que el actual gobierno no se ha alejado de lo que los organismos financieros internacionales proponen en sus programas de ajuste económico. Cada día hay modificaciones en los sectores de salud y de seguridad social, en detrimento de la población en cuanto a poder adquisitivo y acceso a puestos de trabajo. ¿Por qué pensar entonces que en educación no se están siguiendo estas orientaciones, si también es parte de la política social?

Desde 1990 se ha comenzado a observar una importante recuperación en los presupuestos asignados a la actividad educativa; en particular se destaca que entre 1991 y 1993 el gasto total en educación respecto al PIB casi se duplicó, a pesar de que éste

ha venido creciendo a niveles cada vez menores (4.4%, 3.6%, 2.8% y 0.4%, respectivamente).

Por otro lado, se estima que en 1996 el gasto educativo representará 23% del gasto programable federal. En el siguiente cuadro se aprecia el porcentaje que tiene el gasto en educación del gasto total programable entre 1980 y 1995.

CUADRO 2. Proporción del gasto educativo de la SEP en el gasto programable federal, 1980-1995.

AÑO	GASTO PROGRAMABLE (millones de pesos)	GASTO EDUCATIVO (millones de pesos)	PORCENTAJE
1980	1,160	140	12.1
1981	1,803	221	12.2
1982	2,643	369	13.9
1983	4,246	492	11.6
1984	7,141	841	11.8
1985	10,573	1,357	12.8
1986	17,197	2,090	12.2
1987	39,223	5,112	13.0
1988	74,222	10,287	13.9
1989	88,273	13,389	15.2
1990	117,122	18,370	15.7
1991	148,879	27,056	18.2
1992	178,266	36,158	20.3
1993	206,987	46,242	22.3
1994	249,619	56,587	22.7
1995	296,851	67,149	22.6

Fuente: SEP, con base en datos propios y de la SHyCP.  
Tomado de: Revista "Educación 2001", Núm. 12, mayo 1996, p. 7.

Como puede observarse, el presupuesto para educación cada vez va en aumento. Sin embargo, si se considera el poco aumento en el PIB del país, producto de la crisis, el gasto real en la educación ha disminuido en forma paulatina, reduciendo al mismo tiempo el salario real de los trabajadores y el de las inversiones para el mejoramiento del sistema<sup>79</sup>.

Es decir, a pesar de que el gobierno reconoce la importancia de la educación para acercarse al desarrollo, por un lado no hay un fomento importante con respecto al porcentaje del presupuesto del PIB asignado al gasto educativo, y por otro, no se ha planteado una transformación educativa que incluya la vinculación con el sector productivo y la creación de fuentes de trabajo. Los planeadores más destacados dicen que no se puede contar con un plan de educación si no se tiene uno de desarrollo nacional<sup>80</sup>. Ello implicaría contar con una política industrial definida de largo plazo que considerara el tipo de rama industrial que se quiere desarrollar, las dimensiones de las empresas y las diversas tradiciones productivas en las regiones del país. Además, requeriría preguntarse cuáles son los requerimientos del mercado de trabajo, cuáles son los perfiles profesionales que necesita el sector productivo, y cómo la educación superior puede aportar conocimiento y nuevas tecnologías. Por ello es muy cuestionable el que el gobierno no destine mayores recursos a la investigación sin

---

<sup>79</sup> Carlos Muñoz Izquierdo. "Finanzas educativas el efecto de la crisis" en *Educación 2007*, núm 12, mayo 1996, p. 8.

<sup>80</sup> Entrevista con Federico Novelo Urdinivia (Economista), en *Educación 2007*, núm 9, febrero 1996, p. 10.

considerar el papel fundamental que tienen las universidades con el sector productivo y solamente promueve políticas que atienden al logro de una inserción dependiente al mercado mundial.

Es importante resaltar que, a pesar de que "la sociedad moderna requiere cambios tecnológicos también requiere de profesionales con profundos conocimientos en el campo de las ciencias sociales, con un claro dominio sobre las técnicas más avanzadas, que les permitan atender y conducir los cada vez más diversos y complejos procesos políticos, económicos y sociales a los que debemos enfrentarnos"<sup>81</sup>.

Sin embargo, lo que en la realidad está haciendo el gobierno mexicano es ajustar su política educativa a los lineamientos establecidos por el Banco Mundial en este terreno. Si bien en el discurso sigue prevaleciendo la tesis de que la educación debe ser el eje central para lograr el desarrollo nacional, en los hechos, se está impulsando un proyecto acorde con los nuevos requerimientos económicos que imponen los patrones de globalización, esto es: capacitar al "capital humano" en áreas técnicas pero con la estrecha visión de continuar manteniendo una fuerza laboral competitiva en el mercado internacional por sus bajos salarios y de acuerdo con estándares internacionales que no necesariamente responden a las necesidades nacionales en materia productiva y educativa.

---

<sup>81</sup> Francisco Barnés de Castro, "La formación de recursos humanos, desafíos y alternativas" en *Revista de Educación Superior*, núm 92, 1994, p. 131.

Un ejemplo de lo anterior es la forma en la cual en México se está instrumentando la llamada Educación Basada en Normas de Competencia, que será motivo de análisis en los siguientes apartados.

### **3.2 La capacitación basada en competencias.**

El objetivo de la capacitación basada en competencias es desarrollar una fuerza laboral competente, con énfasis en la adquisición de habilidades prácticas necesarias en los lugares de trabajo, las cuales son definidas por los empleadores. La inclusión de una política educativa que contemple la educación y la capacitación basada en competencias surgió en países como Australia, Gran Bretaña, Estados Unidos y Canadá, y está siendo retomada en nuestro país básicamente ligado a la educación técnica.

El movimiento de competencia es, en esencia, la conjunción de la práctica y la teoría, lo vocacional y lo general-académico y significa un desarrollo progresivo en el pensamiento educativo, que se hizo necesario por los cambios producidos en la fuerza de trabajo de las sociedades industriales. Por tanto se dice que el enfoque basado en competencias es social y políticamente progresista, así como económicamente benéfico<sup>82</sup>.

---

<sup>82</sup> Andrew Gonczl, *op. cit.*, p. 7.

Existen al menos tres maneras diferentes de conceptualizar la competencia en los currícula escolares: a) la concepción "conductista" o basada en tareas; b) la que se centra en los atributos generales del profesional, que son cruciales para su desempeño efectivo y, c) la que vincula el enfoque de los atributos generales con el contexto en el que dichos atributos son empleados, también llamado enfoque "integrado-holístico".

En el primer caso y como un proceso de acercamiento con la empresa, Inglaterra introdujo un marco de calificaciones vocacionales nacionales en donde las "entidades líderes de la industria redactaban los estándares de competencia, de ocupaciones particulares que se convirtió en la forma de evaluar a los estudiantes. Se buscaba superar los bajos índices de reprobación y la incapacidad de la educación académica en las escuelas para brindar a los jóvenes una experiencia educativa que les permitiera incorporarse al mercado de trabajo".

En este caso, los profesores de los colegios y los capacitadores de las industrias diseñaban experiencias de aprendizaje a través de tareas especificadas en los estándares de competencia en donde éstos se llegaron a convertir en el currículum de las escuelas.

El segundo enfoque, que se utilizó en el diseño del currículum de la educación vocacional en Estados Unidos, Canadá y Australia, también se apoya en una

---

<sup>93</sup> *Ibidem*, p. 12.

concepción de la competencia orientada hacia las tareas individuales de una ocupación pero no establecía la conexión entre tareas y la relación entre éstas y los atributos (conocimientos y actitudes) que las sustentan<sup>84</sup>.

El tercer enfoque, que al parecer ha funcionado mejor en Gran Bretaña, se refiere al desarrollo curricular basado en la concepción integrada de la competencia. Este término y su enseñanza en las escuelas de profesionales (Técnicas) se entiende como: el desarrollo de conocimiento general, asumido para ser generalizable; el desarrollo de conocimiento ocupacional, y la experiencia de trabajo. Se ha asumido que la simple provisión de experiencias permitirá al estudiante hacer las conexiones entre la teoría y el mundo de la práctica o laboral<sup>85</sup>.

De aquí ha surgido un curriculum basado en "problema" que intenta tomar situaciones problemáticas reales para su solución a partir de, o teniendo como base, el conocimiento de la disciplina. Esto es, el movimiento de competencia se ha concentrado en un análisis detallado de la profesión-ocupación, mientras que el movimiento basado en problemas ha estado motivado por mejorar las prácticas de aprendizaje, y ha asumido que ciertas competencias son necesarias sin el análisis (particularmente las competencias de mayor orden -pensamiento crítico, comunicación, etc). Ser competente implica: solucionar problemas, pensar críticamente y aprender permanen-

---

<sup>84</sup> *Ibidem*, p. 15.

<sup>85</sup> *Idem*.

temente<sup>86</sup>. Esta concepción parece interesante de ser incorporada en las escuelas llamadas terminales.

### **3.3 Sistema de Normalización y Certificación de Competencia Laboral (SNCCCL). La experiencia mexicana.**

En el esquema de economía abierta, y teniendo como antecedente la experiencia internacional, México también pretende desarrollar condiciones que incrementen la competitividad y calidad de sus procesos productivos. Es decir, lo que se requiere es desarrollar nuevas capacidades en los trabajadores, para ello, el gobierno mexicano junto con el apoyo del Banco Mundial -apoyo financiero e ideológico- y considerando la participación de empresarios y trabajadores se propone implementar el Proyecto de Modernización de la Educación Tecnológica y la Capacitación, cuyo eje central es el Sistema de Normalización y Certificación de Competencia Laboral (SNCCCL).

Este Sistema se mencionó ya en el Programa de Desarrollo Educativo, pero curiosamente, y habría que tener cuidado en ello, está referido sólo a la capacitación para adultos y la realidad es que abarcaría también a la educación técnica tanto del nivel medio superior como del superior, con algunas diferencias entre ellos. La principal es que mientras para la capacitación cualquier persona que cuente con la práctica diaria puede pedir que se le otorgue un reconocimiento oficial, que avale sus conocimientos,

---

<sup>86</sup> *Idem.*

tenga o no un certificado escolar<sup>87</sup>, en el otro extremo se pretende que se incluya en los currícula de las instituciones técnicas.

Los antecedentes para la modernización de la educación tecnológica y la capacitación tuvieron origen en la estrategia planteada por Ernesto Zedillo siendo éste Secretario de Educación en el gobierno salinista, pero fue hasta el 2 de agosto de 1995 cuando se instaló oficialmente el Consejo de Normalización y Certificación de Competencias para integrar y coordinar el Sistema Normalizado de Competencia Laboral (SNCL) y el Sistema de Certificación de Competencia Laboral (SCCL) en estrecha coordinación con los sectores de la producción. Los objetivos del Consejo son:

- 1) Fomentar la definición de normas de competencia laboral, a partir de la identificación y registro de las necesidades del sector productivo en materia de competencia laboral.
- 2) Organizar los mecanismos de certificación laboral, orientar los trabajos de los comités de normalización;
- 3) Promover y apoyar financieramente el desarrollo y aplicación del sistema; y
- 4) Coordinar el marco normativo aplicable a los organismos de certificación<sup>88</sup>.

---

<sup>87</sup> Para tener una mayor información sobre este respecto se puede consultar la revista *Educación 2001*. "Capacitación para el trabajo", núm. 5, octubre de 1995.

<sup>88</sup> Consejo de Normalización y Certificación de Competencia Laboral. *Proceso y metodología para el desarrollo de normas nacionales de competencia laboral*, diciembre de 1995, p. 46.

El SNCL tiene como objetivos:

- 1) Generar normas técnicas que faciliten la toma de decisiones en el mercado laboral y que vinculen de manera eficiente a los trabajadores, empleadores, y prestadores de servicios de formación y de capacitación para el trabajo.
- 2) Propiciar la correspondencia de las normas de competencia laboral con las necesidades de los diversos sectores productivos.
- 3) Facilitar el diagnóstico de las necesidades de personal de las empresas y servir como guía para la aplicación de actividades de formación y de capacitación para el trabajo en las empresas e instituciones educativas, públicas y privadas, que la imparten y,
- 4) Facilitar la movilidad del individuo dentro de los diversos sectores productivos y entre las ocupaciones, así como el avance acumulativo de su formación técnica a lo largo de su vida laboral<sup>89</sup>.

Por su parte, al SCCL le corresponderá:

- 1) Definir los criterios y procedimientos de evaluación que, de manera imparcial y objetiva, permitan verificar si un individuo posee los conocimientos, habilidades o destrezas comprendidas en las normas de competencia laboral, independientemente de la forma en que hayan sido adquiridas.

---

<sup>89</sup> *Ibidem*, p. 50.

- 2) Establecer los principios que normen la expedición de la documentación que certifique el dominio de los conocimientos, habilidades y destrezas definidos en las normas de competencia laboral correspondientes.
  
- 3) Garantizar el libre acceso e igualdad de oportunidades a todos aquellos que opten por obtener la certificación de acuerdo con las normas de competencia laboral, y
  
- 4) Generar información disponible para todos los participantes en el mercado laboral, de manera que se facilite el acceso de la fuerza de trabajo a los esquemas de formación y de capacitación<sup>90</sup>.

El componente mínimo de los sistemas es la norma de competencia laboral que se define como una expectativa de desempeño laboral especificada por el propio sector productivo y definida a partir de considerar los retos que en materia de calidad, productividad y competitividad enfrentan las empresas mexicanas. Estas normas se aplicarán en un sólo establecimiento productivo (empresa), en un grupo o corporación de empresas o a nivel nacional en todas las empresas de un mismo sector de actividad económica o género de competencia. Para su definición se utilizará el método de análisis funcional, en el que se identificarán el propósito principal, actividades y funciones clave de una empresa o grupo de empresas en una área de

---

<sup>90</sup> *Ibidam.*, p. 49.

competencia hasta llegar a especificar las contribuciones individuales que se expresaran en términos de competencia laboral<sup>91</sup>.

Se pretende que de la definición de las Normas Nacionales de Competencia Laboral surjan beneficios a nivel nacional (competitividad internacional); empresarial (productividad) e individual; básicamente son un nexo entre quienes forman recursos humanos y las empresas. Es decir, su normatividad constituirá un vínculo a través del cual la comunidad productiva comunicará sus requerimientos a los capacitadores e introducirá elementos de formación útiles para adoptar decisiones en el mercado laboral. Asimismo, se pretende que estas normas permitan enfocar la oferta de capacitación con base en una estructura de clasificación de conocimientos, habilidades y destrezas que son utilizados en cada una de las actividades laborales de los diferentes sectores de la economía.

A los empresarios les serán útiles en la medida que les permitan identificar las competencias que hacen falta en la planta laboral, para así planear y ejecutar acciones de capacitación para superar deficiencias. Los beneficios que se prevén para los trabajadores son conocer su situación particular en el mercado de trabajo, lo que les facilitará la planeación de su formación, de acuerdo a sus necesidades y les permitirá la movilidad entre industrias y ocupaciones, así como el avance acumulativo en su formación técnica a lo largo de su vida.

---

<sup>91</sup> *Ibidem*, p. 21.

**Este proyecto se verá necesariamente complementado con lo que se denomina la Educación Basada en Normas de Competencia que sería un modelo de capacitación que pretendería formar individuos que se ajusten al desempleo, año laboral, de hecho una de las instituciones responsables de este proyecto es el Colegio Nacional de Educación Profesional (CONALEP) que ya está poniendo en práctica esta propuesta.**

Como puede apreciarse, la educación así promovida resulta del tipo restringido, en el sentido de que un sujeto debe sólo capacitarse para los procesos de trabajo según capacidades. Si bien el trabajo es una parte inherente al Hombre se corre el riesgo de limitar el desarrollo de la capacidad de crítica y creatividad de las personas.

No parece adecuado oponerse a la técnica por la técnica sino que se debería promover una educación que tome en cuenta los cambios y desarrollos tecnológicos y que tenga como base el conocimiento de las ciencias, aquel que da explicaciones al conocimiento técnico, si se me permite el término, se necesitaría conocer la teoría de la técnica, para no tener únicamente obreros calificados para las fábricas. Por ello considero que no debe descartarse la idea de que incluso en el CONALEP, ya que es una parte importante que integra el subsistema de educación medias superior, se potencialice en los estudiantes sus capacidades.

## **CONCLUSIONES:**

En este trabajo se han expuesto las principales propuestas de algunos organismos internacionales acerca de la educación y la competitividad. En síntesis se puede decir que el tema es apreciado desde dos ópticas esencialmente diferentes: la primera apoyada por el Banco Mundial que señala que la competitividad internacional (mayores exportaciones) se alcanzará mediante la productividad, la cual a su vez se logrará por la desregulación y privatización de las empresas, cambiando los mercados de trabajo y sobre todo, modificando el sistema educativo de los países hacia esquemas básicamente técnicos. La segunda, defendida por la Comisión Económica para América Latina y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura que propone la idea de generar y expandir las capacidades endógenas de los países para elevar la productividad y el nivel de vida de la población. Esto se logrará a través de introducir cambios en la educación, la capacitación, y principalmente, la formación científico tecnológica para su aplicación en la economía.

Por otra parte se ha revisado, de manera general, la situación del sector educativo en México así como las propuestas y acciones del gobierno mexicano, resaltando aquellas que ha emprendido en esta materia Ernesto Zedillo. Particularmente se revisó el contenido del Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000 en cuanto a la llamada capacitación basada en competencias que se está instrumentando en México.

En primer lugar, cabe destacar que la educación en México arrastra un conjunto de problemas de calidad y equidad que lejos de resolverse, se agudizan cada vez más. La política educativa ha privilegiado la cantidad por la calidad en el afán de responder a coyunturas políticas. La educación debería ser considerada como una de las prioridades para el desarrollo tal como lo han demostrado algunos países de Europa y Asia.

En segundo lugar, el modelo económico que ha seguido el gobierno mexicano, desde mediados de la década de los ochenta se ha ajustado a los lineamientos marcados por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. La educación en este sentido, no es una excepción. En el contexto de la política económica neoliberal, la educación cumple un papel específico: otorgar mayor énfasis a la educación técnica con objeto de capacitar a los estudiantes de bachillerato para que se inserten en el aparato productivo cubriendo los requerimientos de competitividad y eficiencia que exige el proceso de globalización económica.

El sistema productivo depende, en gran medida, de la capacidad para adquirir e incorporar nuevos conocimientos científicos y nuevas técnicas de trabajo, es decir, desarrollar ciencia y técnica. Luego entonces, la formación especializada de recursos humanos en ambos campos es indispensable. Ser competitivos, eficientes y contar con un mayor número de técnicos no es negativo por sí mismo. El problema es la falta

de un programa a largo plazo que contemple las capacidades y necesidades reales del país para definir una política industrial acorde con la educativa.

Al sistema educativo debería corresponder fomentar y desarrollar las capacidades para que lo técnico y lo científico sea productivo y así poder enfrentar el acelerado desarrollo en este campo. Pero hay que resaltar que una educación científica también incluye o se alimenta de campos humanísticos que también promuevan la crítica.

Finalmente, hay que señalar que la conclusión central de este trabajo es que más que la disyuntiva o conveniencia de optar por una educación técnica o no, la discusión debería estar en definir cuál es la tecnología que convendría desarrollar en nuestro país y cómo incorporarla al sistema productivo, el cual a su vez, debería tener orientaciones precisas de desarrollo en beneficio de un mayor número de ciudadanos y así disminuir los grandes rezagos sociales de nuestro país. También habría que preocuparse por definir cómo se van a generar fuentes de trabajo para los egresados del nivel medio superior que han tenido una educación técnica orientada a ser competitivos en el trabajo, y qué opciones se deben implementar y/o continuar en el nivel superior para el desarrollo de la investigación científica.

Siendo el gobierno de México proclive a las políticas neoliberales de los organismos de comercio internacional, sería conveniente y deseable para nuestro país reflexionar y valorar cualitativamente las ventajas competitivas reales que el país tiene con

respecto al exterior y no tomar medidas irreflexivas y al vapor, como son las que en la coyuntura actual se están tomando en política educativa, que optan por abrir un lugar para todo el que desee ingresar al nivel, sin garantizar la permanencia en el sistema educativo y el éxito académico, que tenga como base los contenidos que integren los currícula de las instituciones.

## BIBLIOGRAFIA

### LIBROS:

- ARGÜELLES, Antonio (comp.). *Competencia laboral y educación basada en normas de competencia*, México, CONALEP-LIMUSA, 1996, 319 pp.
- BANCO MUNDIAL. *La enseñanza superior. Las lecciones derivadas de la experiencia*, Washington, D.C., Banco Mundial, 1995, 115 pp.
- BANCO MUNDIAL. *Priorities and strategies for education*, Washington, D.C., The World Bank, 1995, 174 pp.
- CHOMSKY, Noam y Heinz Dieterich. *La sociedad global. Educación, mercado y democracia*, México, Joaquín Mortiz, 1995, 198 pp.
- GUEVARA Niebla, Gilberto (comp.). *La catástrofe silenciosa*, México, FCE, 1995, 336 pp.
- MELGAR Adalid, Mario. *Educación superior. Propuesta de modernización*. México, FCE, 1994, 281 pp.
- ORNELAS, Carlos. *El sistema educativo mexicano. La transición de fin de siglo*. México, CIDE, FCE, Nacional Financiera, 1995, 371 pp.
- RUBIO, Luis y Fernández, Arturo. *México a la hora del cambio*, México, Aguilar Editores, 1995, 723 pp.
- VASCONCELOS, José. *Ulises criollo* (segunda parte), México, FCE, Núm. 12 Lecturas Mexicanas, 1982, 154 pp.

**REVISTAS:**

- BARNES DE CASTRO**, Francisco. "La formación de recursos humanos, desafíos y alternativas", en *Educación Superior*, México, ANUIES, Núm. 92, octubre-diciembre de 1994, pp. 127-140.
- DIDOU** Aupetit, Sylvie. "El informe de la OCDE y el sistema de educación superior mexicano", en *Educación 2001*, Núm. 12, mayo de 1996, pp. 43-52.
- EDUCACION 2001*. "Capacitación para el trabajo", México, Núm. 5, octubre 1995, 64 p.
- GUEVARA** Niebla, Gilberto. "La educación en la transición democrática de España" en *Educación 2001*, Núm. 6, noviembre 1995, pp. 34-36.
- GONCZI**, Andrew. "Perspectivas internacionales sobre la educación basada en competencias" en revista *Técnica y Humanismo*, CONALEP, Año XIV, Núm. 80, julio-agosto 1994, pp. 4-11 y, Núm. 81, septiembre-octubre, pp. 28-35.
- LORIA**, Díaz Eduardo. "Educación y desarrollo en México. Hacia un círculo virtuoso" en revista de la *Educación Superior*, México, ANUIES, Núm. 92, octubre-diciembre de 1994, pp. 43-67.
- MELGAR**, Ivonne. "Finanzas educativas: el efecto de la crisis" en *Educación 2001*, Núm. 12, mayo 1996, pp. 6-15.
- MENDEZ** Lugo, Bernardo. "Los egresados del CONALEP y el sector empresarial" en *Educación 2001*, Núm. 1, junio 1995, pp. 54-55.
- MENDEZ** Lugo, Bernardo. "Educación técnica vs. modernización tecnológica" en *Educación 2001*, Núm. 7, diciembre 1995, pp. 52-54.
- MENDEZ** Lugo, Bernardo. "Nuevas tecnologías, nuevas profesiones" en *Educación 2001*, Núm. 6, noviembre 1995, pp. 55-57.

- MENDEZ Lugo, Bernardo. "La educación técnica y los retos de la globalización en *Educación 2001*, Núm. 8, enero 1996, pp. 48-50.
- MORENO Moreno, Prudencio. "Neoliberalismo Económico y reforma Educativa" en revista *Perfiles Educativos*, Núm. 67, enero-marzo, 1995, pp. 3-8.
- MUÑOZ Izquierdo, Carlos. "Reflexiones para determinar las necesidades de la educación superior latinoamericana, desde una perspectiva económica y social" en revista *Tecnología y Educación. Un encuentro con los países de América Latina*. Año 9 Núm. 25 octubre-diciembre 1994, pp. 27-39.
- OIT. "¿Puede la formación resolver el problema del empleo?" en revista *Trabajo*, OIT, Núm. 13, septiembre-octubre de 1995, pp.16-21.
- YUREN, Ma. Teresa. "¿Qué significa elevar la calidad de la educación?" en revista *Cero en conducta*. Año 5, Núm. 17, enero-febrero, 1990, pp. 33-37.

#### DOCUMENTOS Y PONENCIAS:

- CEPAL-UNESCO. *Educación y conocimiento: Eje de la transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile, 1992, 269 pp.
- CNCCL. *Proceso y metodología para el desarrollo de normas nacionales de competencia laboral*, diciembre 1995. (Documento para discusión) .
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, México, IFE, 1994.

JAVED, Burki Shahid y Sebastian Edwards. *América Latina y la crisis mexicana: nuevos desafíos*. Washington, D.C., Banco Mundial, junio 1995, 33 pp.

LEY GENERAL DE EDUCACION, en *Diario oficial de la federación*, 13 de julio de 1993, pp. 42-56.

MILLAN, B. Julio A. "Ponencia presentada durante el XI Congreso del Colegio Nacional de Economistas", México, 25 de octubre, 1995.

PODER EJECUTIVO FEDERAL. *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, México, 1995.

PODER EJECUTIVO FEDERAL. *Programa de desarrollo educativo 1995-2000*, México, 1996.