



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

LA REFORMA DEL SISTEMA EDUCATIVO MEXICANO
1983-2000. INCIDENCIA DE LOS ORGANISMOS FINANCIEROS
INTERNACIONALES, BM Y BID EN LA EDUCACION BASICA.

T E S I S

Q U E P R E S E N T A :
CLAUDIA RAMIREZ SANDOVAL
PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADA EN RELACIONES INTERNACIONALES

ASESORA: LICENCIADA LUZ ELENA ESPINOZA PADIERNA



2006



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.

AGRADECIMIENTOS

A la UNAM, sus instituciones, planta docente, recursos físicos y humanos, por su generosidad y apoyo incondicional que siempre da con los brazos abiertos, nunca dejará de ser nuestra casa.

A Tere y Claudio, mis padres que me respaldaron y no dejaron de insistir por ver terminado este ciclo de mi vida, con todo mi amor y cariño.

A Maribel y Linda, mis confidentes y cómplices más cercanas, que el tiempo fortalezca nuestra unión, las quiero mucho. A Javier por el entusiasmo que me transmite, gracias por la certeza de querer compartirlo todo.

A cada uno de mis amigas (os) que se involucraron y me alentaron en este camino con su compañía y discusión de ideas, uno nunca se siente solo.

Y por supuesto este trabajo no se hubiera podido llevar a término sin la estimable y desinteresada ayuda de la profesora Luz Elena Espinoza Padierna, por su compromiso y esmero que tiene siempre en leernos, la quiero mucho.

I N D I C E

	Pag.
INTRODUCCION	I
CAPITULO 1. EL SISTEMA EDUCATIVO MEXICANO	1
1.1 La educación como instrumento central de desarrollo. Un esbozo	3
1.1.1 La concepción de educación, punto de partida	14
1.1.2 Evolución del SEM. De la legitimación a la modernización	24
1.1.3 La educación en la agenda internacional. Su impacto en el SEM	35
1.2 La urgencia de la reforma	40
1.2.1 Determinantes para una consideración de la reforma al SEM	43
1.2.2 La educación básica	45
1.3 La revolución educativa: Miguel De la Madrid	48
1.4 La modernización educativa y su financiamiento: Carlos Salinas de Gortari	53
1.5 Modernización, competitividad y productividad ¿Continuidad de la política educativa? Ernesto Zedillo Ponce de León	58
CAPITULO 2. POLITICAS EDUCATIVAS Y TENDENCIAS QUE IMPACTAN EL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACION: EL CASO DEL BANCO MUNDIAL Y EL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO	64
2.1 El Banco Mundial: La naturaleza y orientación de sus actividades	67
2.1.1 Lineamientos de política financiera del Banco Mundial	70
2.1.2 La política financiera del Banco Mundial en México, a través de los años	73

2.1.3 El origen de la política de financiamiento del Banco Mundial en la educación. La importancia de la Teoría del Capital Humano	76
2.1.4 La educación básica, en los noventa	86
2.2 El Banco Interamericano de Desarrollo: La naturaleza y orientación de sus actividades	93
2.2.1 Trayectoria de la política financiera del BID	97
2.2.2 La participación financiera del BID en México. Rasgos generales	103
2.2.3 Las acciones del BID en el sector educativo	108
2.2.4 La política de financiamiento del BID en la educación básica	115
CAPITULO 3. INCIDENCIA DE LA POLITICA EDUCATIVA DEL BM Y EL BID EN LA EDUCACION BASICA. SU FINANCIAMIENTO A PROGRAMAS EDUCATIVOS EN ESTE NIVEL, 1983-2000	118
3.1 El sexenio del viraje económico: Miguel De la Madrid	121
3.1.1 La llamada década pérdida: el costo social	128
3.1.2 Las primeras transformaciones al SEM, su ajuste con el nuevo modelo de desarrollo económico	133
3.2 La consolidación de la política económica de modernización en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari	137
3.2.1 La política de modernización educativa: la vinculación educación-sector productivo	143
3.2.2 La consonancia de intereses: la reforma al sector educativo	146
3.3 Consolidación de la política de apertura al exterior: Ernesto Zedillo Ponce de León	153
3.3.1 La búsqueda de la eficiencia y la productividad, el quehacer educativo	157
3.3.2 Prolongación de los criterios educativos internacionales, la prioridad en la educación básica	159
CONCLUSIONES	165
FUENTES DE CONSULTA	169

(...) El saber no es como la moneda, que se mantiene físicamente intacta incluso a través de los intercambios más infames: se parece más bien a un traje de gran hermosura, que el uso y la ostentación van desgastando ...

Umberto Eco, *El nombre de la rosa*.

INTRODUCCION

Definir el término educación no es una tarea fácil pues es un concepto más amplio que se relaciona con la escuela, el trabajo, la familia, el entorno social y otros espacios. Sin embargo, para fines de este trabajo uno de los enfoques que ha sido recuperado para dar cuenta de su sentido formativo proviene de su carácter social que considera que la educación es una de las superestructuras de la sociedad, íntimamente relacionada con las características y problemas de cada grupo y época, esto es, que está vinculada a la sociedad que le impone su propia orientación, y que ninguna otra superestructura dispone de tanta capacidad para modelar al individuo y para influir en la estructura general de la sociedad. Por ello, tomada como un todo la educación es vista como un proceso consciente de socialización, dirigido a formar una ciudadanía socialmente constituida, por medio de la internalización de valores y actitudes, con una función orientadora de la sociedad y con capacidad suficiente para colaborar de manera decisiva en la organización institucional del Estado. De ahí que el sistema educativo sea reconocido como un ente global, un todo que el individuo, la familia, la sociedad y el Estado construyen en la reiteración cotidiana de sus actos y conductas.

De igual manera, otra línea de interpretación que se recupera es la que proviene del ámbito económico, pues en la búsqueda por dar respuesta y solución a nuevos escenarios tanto internos como externos derivados de preocupaciones económicas y sociales que se han manifestado en diferentes momentos y sociedades a nivel mundial, se generaron en distintas áreas de estudio investigaciones en torno al sector, y la economía es una de las ciencias sociales que más ha desarrollado aspectos teóricos y metodológicos en este terreno¹, partiendo del reconocimiento de que la educación repercute en el crecimiento económico y en el bienestar de la población.

¹ Buscando formalizar los supuestos con los que trabaja y ha avanzado en formas de medición y verificación, estas características se aprecian en las definiciones que los economistas han dado de la educación.

Entre las líneas de investigación que más se destacan en este campo están las relacionadas con el desarrollo del capital humano, seguimiento de egresados, tasas de retorno, análisis de gasto en educación, financiamiento, vinculación de la educación con el sector productivo y la investigación científico tecnológica, todo lo cual ha sido tratado por economistas en distintos momentos e incluso ha dado paso a la conformación del área de economía de la educación, de gran tradición en Estados Unidos y países europeos.

Uno de los planteamientos que se ha desprendido y desarrollando en los últimos años para dar respuesta a muchos de los desafíos que actualmente el panorama económico internacional presenta, es el que parte de la idea de que, para que los países puedan competir en el mercado internacional, se requiere entre otras cosas, que tengan la infraestructura y las condiciones necesarias para preparar cuadros humanos calificados así como para generar, adoptar y adaptar la ciencia y la tecnología a fin de apoyar la reestructuración de sus aparatos productivos, y el centro de la discusión para emprender estas acciones es el sistema educativo, espacio donde se crea y transmite el conocimiento.

En este sentido, en el contexto actual en el que sobresalen la globalización de los mercados, la reestructuración de los proceso productivos, la tercera revolución científico-tecnológica, las oportunidades de acceso a la información y al conocimiento, y el acelerado desarrollo de los medios de comunicación e informática, el papel de la educación y el conocimiento han cobrado una creciente importancia, tanto en el debate teórico-académico como en la política. El resultado de todo ello, ha propiciado que uno de los desafíos del siglo XXI a los que se enfrentan los países en desarrollo en el ámbito educativo es el que los individuos, las empresas y los países más competitivos serán aquellos que se basen y organicen en entidades de conocimiento para lo cual, en una economía abierta y globalizada, preparar a niños y jóvenes para la competencia, significa alistarlos para ser productivos e innovadores como sus colegas de otros países. Por tanto, la educación y el conocimiento son vistos como entes inseparables, donde el primero conduce al segundo, y éste a la competitividad y al progreso de las naciones.

No obstante, para algunos de estos países el acelerado avance de los medios de comunicación e informática y el aumento de las oportunidades de acceso a la información y al conocimiento, han representado el riesgo de polarizar a las respectivas sociedades entre los que tienen acceso -incluso

de evaluar e interpretar este conocimiento- y los que están excluidos del mismo, en tanto no llevan a cabo reformas políticas, sociales y económicas para enfrentar los retos de este siglo.

México no escapa a este desafío, pues el acceso a la educación todavía permanece muy irregular, la calidad de la educación frecuentemente es muy baja y aún nuestro país no puede brindar una educación básica, media superior y superior de calidad a aquellos que demandan esta oportunidad, por lo cual es frecuentemente cuestionado el papel de la educación en el desarrollo económico. Si bien a finales de la década de los años setenta y principios de los ochenta se emprendieron los primeros cambios al sistema educativo, acordes con la puesta en marcha de un nuevo modelo de desarrollo económico basado en la apertura hacia el exterior, y con lineamientos y orientaciones de política educativa predominantes a nivel mundial, habría que detenerse a reflexionar si estas transformaciones que se han promovido y fomentado en los países en desarrollo y en sus sistemas educativos tienen como fin último esta visión de progreso y bienestar de las sociedades mediante la erradicación de la pobreza, en la cual se encuentran sumidos millones de habitantes en el mundo, donde la educación es considerada como parte de una política social integral que la vincula con el desarrollo de otros servicios para mejorar la calidad de vida de los habitantes, o donde su impulso obedece a otro tipo de intereses económico-políticos, como el de proporcionar el capital humano indispensable para las necesidades del capital global, para buscar afectar favorablemente sus ganancias.

Dada la importancia que lo anterior reviste, esta investigación centra su atención en la educación básica; en la medida que se insiste en el hecho de que su universalización -de que llegue a toda la población- responde a la posibilidad de desarrollo de la educación media superior y superior, del área de ciencia y tecnología y creación de conocimiento o sólo porque provee habilidades y conocimientos mínimos indispensables para incorporarse de manera rápida al mercado de trabajo, es decir, empleos de pocas habilidades y destrezas que, aunque mal pagados, refuerzan la lógica del gran capital ubicado en unos cuantos centros de poder económico, todo lo cual hoy en día es cuestionado cuando no se ha puesto en evidencia seriamente, perspectivas de análisis más congruentes con nuestra realidad que permitan encontrar vías más acordes de solución.

En efecto, la primera hipótesis planteada afirma que las transformaciones emprendidas al Sistema Educativo Mexicano no han logrado abatir el rezago educativo en sectores de la población que viven

en pobreza extrema, en particular en el periodo comprendido de 1983-2000 debido, por un lado, a limitaciones económicas y presupuestales, y por otro, a la brecha existente entre modelos preconcebidos para la solución de problemas educativos y su implantación en el área de las instituciones. Para dar cuenta de lo anterior, en el primer capítulo se hace un recuento histórico de los diversos proyectos de política educativa por los cuales ha atravesado el sistema educativo después del Constituyente de 1917, pues es a partir de este periodo cuando se expresa de manera reiterada el compromiso de ampliar la cobertura y mejorar la calidad educativa a todos los mexicanos en la búsqueda de justicia, equidad, cambio social y promoción personal. El recorrido de las políticas educativas se hace a través de sus principales orquestadores, los secretarios del sector, y se presentan las tendencias educativas que enarbolaron, lo cual obedece la mayor parte de las veces a los intereses de grupos político-económicos dominantes y no de una filosofía de la educación conectada con un proyecto de nación. Asimismo, se hace un esbozo de los principales elementos jurídicos, políticos, sociales y culturales que han conformado y caracterizado la concepción de la educación de acuerdo con el momento político-económico de la época.

Por otro lado, se desarrolla un apartado de la evolución por la que ha transitado el sistema educativo del país, que da cuenta del origen y causa de los principales problemas, obstáculos y vicios que el sector ha generado y cobijado desde la creación de la SEP en 1921, que van desde una estructura fuertemente centralizada, pasando por un grave burocratismo, hasta un poder sindical sin límites.

Los cambios políticos, económicos y sociales por los que México ha ido transitando desde la segunda Guerra Mundial, quedan enfatizados como las crisis económicas mundiales que han influido directamente en el tipo de desarrollo económico puesto en marcha. Todo ello para plantear el problema del financiamiento de la educación como producto de procesos y de la acción de sujetos nacionales, pero de igual forma, como producto de procesos y sujetos ubicados más allá de nuestras fronteras.

Otro de los aspectos que es abordado para efectos de establecer si es posible hablar de una reforma al Sistema Educativo Mexicano de 1983 al 2000, hizo necesario revisar qué se entiende por reforma, su conceptualización y aterrizaje en las distintas políticas educativas de los gobiernos en cuestión, en un intento por determinar si las modificaciones realizadas podían ser evaluadas propiamente como reformas o simples enmiendas y adaptaciones superficiales.

La última parte de este capítulo se destinó a abordar las transformaciones ocurridas en el mapa geopolítico mundial, que obligaron a un replanteamiento y reacomodo de la estructura política y económica internacional en las últimas décadas del siglo XX; cuando tales cambios influyeron en la política interna de numerosos países y en la puesta en marcha de proyectos económicos, políticos y sociales que modificaron muchos de los supuestos en los que descansaba la idea de desarrollo. Para el caso de México, se presenta el contexto bajo el cual se da un viraje en el modelo de desarrollo económico, con una serie de exigencias mediante mecanismos como la deuda externa por parte de los organismos internacionales BM, Fondo Monetario Internacional y BID, en especial en los gobiernos de Miguel de la Madrid Hurtado, Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo Ponce de León, que se caracterizan por haber emprendido una serie de reformas para “adaptarse a las nuevas y modificadas condiciones externas hacia la búsqueda de una mejor inserción en el comercio mundial”. Estos cambios, por supuesto, impulsan en el terreno educativo estrategias orientadas a diversificar las fuentes de financiamiento, la política de evaluación, como base para la asignación de recursos necesarios, y la tendencia hacia la privatización de los servicios educativos.

La segunda hipótesis planteada para el capítulo dos parte de que el proceso de reforma en el sector educativo nacional, tienen su sustento teórico en el modelo de desarrollo educativo que surge con las nuevas tendencias económicas internacionales, siendo sus interlocutores más sobresalientes Banco Mundial (BM) y Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que en términos generales responden a las necesidades económicas y productivas de lo que se conoce como el gran capital, olvidando su concepción más humanista, todo lo cual expone una inexistente conexión entre lo que requiere el sistema educativo del país con los proyectos de planeación y financiamiento externos. Por consiguiente, el giro de la política nacional con postulados y orientaciones educativas afines a las del BM y BID hizo necesario revisar el origen, estructura, concepciones, enfoques y lineamientos de estos organismos en el segundo capítulo. La forma descriptiva de abordarlo permitió identificar características y aspectos del cómo, el porqué y para qué su acción educativa a nivel mundial, a través de la revisión de diversos documentos, pero que en la mayor parte de ellos se aclara junto al copyright que los resultados, interpretación y conclusiones expresadas en la publicación, son de sus autores y no necesariamente representan las perspectivas y políticas del BM y del BID, sus directores ejecutivos o los gobiernos que representan. Del mismo modo se podrá apreciar cómo a través de los cambios políticos, económicos y sociales que se gestaron a nivel mundial, se ha ido

modificando la orientación política de estos organismos en el sector contribuyendo en forma considerable al replanteamiento de sus funciones, agenda, importancia y orientación.

Otro de los aspectos a que se da seguimiento es a través de los antecedentes de la estructura teórica predominante que sustenta la visión economicista educativa de estos organismos, a escuelas, teorías y principales representantes y que permiten distinguir una recuperación de concepciones generales, ideas, supuestos y valores que guían sus acciones, e implican medios y fines.

Por otro parte, es importante mencionar que las razones por las que se eligió investigar las acciones de éstos en el terreno educativo y en especial, en educación básica, surgió por su creciente insistencia de financiar este nivel, sin olvidar que ambos son los más importantes prestatarios de México en política social y los que más han financiado al sector. Por ello, se incorporó también una caracterización en periodos de actividad de dichos organismos en el país, que permitió ligar el ámbito internacional con el nacional y distinguir la concordancia, en rango de la importancia, de las políticas públicas que había que atender.

Para el último capítulo, la tercera hipótesis sustenta que los préstamos educativos de los dos bancos en educación básica, constituyen una estrategia para mantener el predominio y hegemonía de los modelos económico y educativo, y que en este último la población infantil sea dotada de calificaciones elementales o equivalentes para su pronta incorporación al engranaje industrial como mano de obra barata, por ello se presenta un recuento de las acciones educativas de la administración de Miguel de la Madrid -la llamada revolución educativa- pasando por la modernización educativa de Carlos Salinas y dando continuidad en el gobierno de Ernesto Zedillo, para presentar los rasgos que evidencian cómo tales orientaciones de política educativa nacional son compatibles con los principales lineamientos educativos de los citados organismos. Para ilustrar lo anterior, se divide este capítulo en tres apartados que corresponden cada uno de ellos al análisis de las administraciones presidenciales y abarca el periodo estudiado; se parte del hecho de que la orientación de la política educativa en México tiene sus raíces en el proyecto o modelo político-económico neoliberal, que es un modelo de desarrollo con graves repercusiones económicas, sociales y culturales a nivel mundial.

Asimismo, se presentan los proyectos que han sido financiados y ejecutados por el BM, el BID y el gobierno mexicano en el sistema educativo nacional, sus objetivos, características y finalidad de los programas, así como el entorno educativo nacional en el que se llevaron a cabo y los resultados obtenidos, pues en el país existe la convicción de que para reforzar el papel estratégico de la educación es necesario, entre otros factores, mejorar su financiamiento y para estos gobiernos, la ayuda externa fue considerada como una fuente particularmente importante para la inversión en este sector.

Al final del documento, se apunta que es innegable que México está ahora plenamente incorporado al mercado mundial a través de la participación en acuerdos comerciales y, de persistir ese proceso, habría que tener en mente el qué hacer para competir adecuadamente y cómo hacer frente a la situación de dependencia tecnológica presente y potencial. Estar en desacuerdo con el mejoramiento de la calidad educativa, uno de los principales estándares que promueven BM y BID, sería tanto como obstaculizarnos la oportunidad de alcanzar mejores formas de vida, de ahí que las propuestas de estos organismos sean cobijadas y aceptadas por todo el atractivo que representan, pero debemos estar alerta para revelar el verdadero carácter ideológico que se introduce con dicha perspectiva de calidad, ya que muchos especialistas en la materia señalan que en realidad, el modelo de desarrollo económico impuesto se ha venido expandiendo sobre la base de la marginación de grandes sectores de la población, quienes privados de los medios necesarios para entrar al sistema competitivo de la famosa igualdad de oportunidades profesionales, se van eliminando en la pirámide ascendente que exige el sistema de escolaridad, abasteciendo así la tan requerida mano de obra barata para el empresario, el cual se ve totalmente favorecido, pues tiene la oportunidad de elegir y abaratar a su antojo.

Lograr mayores niveles de calidad en los distintos aspectos del proceso educativo -planes, programas, práctica docente, recursos materiales etc.- significa además reconocer que la problemática del país, en el ámbito de la educación, encara retos en los que intervienen factores socioeconómicos, culturales y geográficos, cuyas características concretas y diferenciadas producen una compleja agudización de los problemas en determinadas regiones del país, y que las estrategias educativas propuestas por el BM para los países en desarrollo están pensadas desde otras realidades nacionales ajenas a las que caracteriza al sistema educativo mexicano.

Finalmente, la consulta a fuentes en el primer capítulo se realizó primordialmente en estudios al sector educativo, en especial, aquellos que permitieran identificar las políticas y tendencias educativas que se han promovido desde la instauración de la SEP, a través de la mirada de los secretarios del sector, pero para el caso de las administraciones presidenciales de De la Madrid a Zedillo Ponce de León, se recurrió a diversos artículos de revistas especializadas y documentos oficiales en el área educativa, pues dada la cercanía de estos últimos gobiernos existen pocos trabajos monográficos sobre distintos aspectos del quehacer educativo. En cuanto al segundo capítulo, se trabajó casi en su totalidad con documentos, informes y sitio Web de los dos bancos, que dan cuenta de su origen, su política y tendencias al sector educativo, en particular a la educación básica y su visión hacia México, para evaluar sus actividades en el país. El tercer capítulo, nuevamente se utilizaron numerosas fuentes especializadas, informes oficiales y se ubicaron algunas investigaciones recientes del periodo aquí estudiado, así como la revisión de los proyectos y programas educativos financiados por BM y BID, para evaluar la concordancia de sus políticas al sector educativo con respecto a las transformaciones hechas al SEM, para su puesta en marcha.

CAPITULO 1

EL SISTEMA EDUCATIVO MEXICANO

Las primeras orientaciones de la educación mexicana surgen desde el México independiente, cuando deja de ser concebida como un instrumento evangelizador para transformarse en un derecho de todos los mexicanos.

La universalidad y el carácter público de la educación fueron los primeros elementos que resaltaron la enseñanza en el país. Bajo el pensamiento filosófico del liberalismo, se reconocía que ésta no podía ser dejada exclusivamente en manos de particulares, sino que la sociedad en general y el Estado como legítimo representante de ella, debía contraer la responsabilidad de educar al pueblo y transformar a la sociedad para erigir una nueva y auténtica nacionalidad que fomentara sentimientos de pertenencia a una comunidad nacional. A partir de ello, los valores de solidaridad, lealtad y patriotismo hacia un sistema político pasan a ser símbolo de la nación.

Sin embargo, esta primera orientación educativa no fue única, la directriz de la educación siempre ha sido cuestión de polémica que se refleja en numerosos proyectos de política educativa y que responden a diferentes intereses y grupos sociales, en determinadas épocas de la historia de nuestro país.

Una rápida revisión histórica de los aspectos educativos en México muestra el tránsito por una gran diversidad de “ensayos” educativos con objetivos similares pero con procedimientos distintos, visibles en los cambios a los que se ha sometido al Sistema Educativo Nacional (SEM).¹ Cada gobierno mexicano ha puesto en marcha nuevas o modificadas estrategias consideradas como ejes fundamentales para contribuir al desarrollo nacional de un momento histórico específico, algunas veces otorgándole mayor importancia a un tipo de educación (rural, técnica, socialista, por ejemplo),

¹ Se entenderá como Sistema Educativo al conjunto de normas, instituciones, recursos y tecnologías encargados de proporcionar servicios educativos y culturales a la población mexicana de acuerdo con los principios ideológicos que, emanados de la Constitución de 1917, sustentan al Estado mexicano y se hallan expresados en el Artículo 3º Constitucional.

por su impacto en alguna parte del sistema educativo nacional y en ciertos sectores de la población mexicana.

Uno de los elementos que ha permanecido constante es que, desde el surgimiento del México independiente, los planes y programas educativos reflejan los valores e ideales recuperados por el artículo tercero de nuestra Carta Magna vigentes desde 1917. Se expresan en todos ellos los propósitos de ampliar la cobertura educativa a todos los mexicanos y de mejorar la calidad de la misma para lograr los objetivos de promoción personal, cambio social, justicia y equidad.

Así, la educación es vista como un factor primordial de la producción cultural de un núcleo social determinado, con una función orientadora de la sociedad y con capacidad suficiente para colaborar de manera decisiva en la organización institucional del Estado. En consonancia, el sistema educativo se constituye como una unidad, un todo que el individuo, la familia, la sociedad y el Estado construyen en la reiteración cotidiana de sus actos y conductas.

En este sentido la educación es considerada como una superestructura que dispone de capacidad suficiente para formar a los hombres y para influir en la estructura general de una sociedad determinada. En otro orden, constituye un vehículo de movilidad social, idóneo para la transmisión de valores y la promoción de lealtades básicas que impulsan el conocimiento, los acuerdos primordiales de una sociedad y la identificación del individuo con las instituciones que lo gobiernan.

No obstante, a pesar de todos los logros en términos jurídicos y principios rectores que guían actualmente a la educación, aún no ha sido posible superar obstáculos estructurales y vicios recurrentes, entre otros, la incapacidad del sistema educativo para propiciar una mayor integración de todos los mexicanos.

El problema no estriba pues en estos aspectos sino en el desequilibrio que surge entre éstos y la instrumentación práctica de los mismos, que a su vez es producto de decisiones políticas inadecuadas, de mantener esquemas acordes con intereses personales, de grupos, que no benefician al grueso de la población y por consiguiente, de la falta de un proyecto de nación, que llegue a ser lazo de unión de la pluralidad de individuos y grupos étnicos y sociales que conforman a México; que proporcione ideales, esperanzas y metas comunes, para ser partícipes de nuestra propia historia.

La transición del SEM hacia una equitativa distribución de los bienes y servicios educativos plantea grandes desafíos. Se arrastran cargas históricas, como un bajo presupuesto al sector, conflictos sindicales, burocratización administrativa, centralización y un rezago educativo por la existencia de una terrible desproporción entre las regiones y, particularmente, entre los grupos sociales.

Actualmente, el SEM se enfrenta al reto de adaptarse a las nuevas circunstancias económicas internacionales que dan a la educación el papel protagónico. Más aún, la organización de los servicios educativos, su cobertura, distribución y calidad, así como los requerimientos del desarrollo nacional y la creciente interdependencia en las relaciones económicas mundiales, han puesto de relieve limitaciones y deficiencias que es necesario atacar y resolver.

Indudablemente la educación en México ha sufrido alteraciones en sus lineamientos, pero es a partir del gobierno de Miguel de la Madrid, cuando se llevan a cabo las modificaciones más drásticas atendiendo a los dictados externos, y si bien ello no significó que la planeación nacional educativa empezara a orientarse necesaria o totalmente a partir de los criterios de organismos internacionales como el Banco Mundial (BM) y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), sí evidenció en términos de perspectivas analíticas, proyectos de planeación y financiamiento del sector, una mayor afinidad con las políticas educativas de ambas instituciones financieras, con los efectos que ello ha implicado.

1.1 LA EDUCACION COMO INSTRUMENTO CENTRAL DE DESARROLLO. UN ESBOZO

La educación oficial ha sufrido innumerables cambios, producto de las vicisitudes del país: guerras internas de Independencia, Reforma, revolución; intervenciones extranjeras: norteamericana y francesa; dos imperios, dos Repúblicas Centrales y cuatro Federales; cambios que no siempre trajeron progreso alguno.

En materia educativa, tantos cambios han obstaculizado la continuidad necesaria para el avance y consolidación de la tarea educativa. Desde entonces se pusieron en marcha numerosos planes educativos en el país, que sólo fueron reflejo de diversas tendencias educativas, producto más de postulados políticos de hombres sobresalientes de ese momento histórico, que de las necesidades de

la nación, careciendo de un proyecto global de sociedad que atendiera los procesos de cambio social. Por consiguiente, no constituyeron una filosofía educativa, entendiéndose ésta como un conjunto de doctrinas sobre los propósitos, los medios y actividades de la educación, la cual contiene una visión del mundo y del hombre, un conjunto de valores, una teoría del conocimiento y una teoría educativa, concebida esta última como un cuerpo organizado de conocimientos y recomendaciones dirigidas a la práctica educativa con un perfil del educando y los medios para lograrlo.²

La tendencia educativa que marcó el inicio de la política actual de la educación en México nació con la Revolución de 1910, encontrando su expresión nacional en el Congreso Constituyente de 1917 y sentando las bases para fundar la Secretaría de Educación Pública (SEP) en 1921.

El titular de esta Secretaría fue José Vasconcelos quien enarboló una de las tendencias educativas que estuvo cerca de formar una verdadera filosofía educativa lógicamente concatenada, que prescindió de la política e investigó cuáles eran las necesidades inmediatas de la nación. Entre estas últimas estaban: la ausencia de un sentido de patria y por ende, falta de una solidaridad entre los mexicanos; de una injusta distribución de la riqueza debida, en gran parte, a la ignorancia de campesinos y maestros; y, por último, un atraso de la industrialización.

Vasconcelos señalaba que el fin primordial de la educación era formar hombres capaces de bastarse a sí mismos y de emplear su energía sobrante en el bien de los demás. El perfil del educando que perseguía era el de un hombre emprendedor, versátil, mezcla de las cualidades del anglosajón y del latino, un hombre vencedor de la realidad en todos los órdenes, como Odiseo.

Los medios propuestos para alcanzarlo fueron:

a) Incorporación de los principios de la Revolución en la educación. Esta sería para todo el pueblo, sin distinción. Se crea la modalidad de los maestros ambulantes, las misiones culturales y la instauración de escuelas técnicas, industriales y comerciales.

b) Transformación de los métodos educativos, asignando al maestro la labor de ser el centro de atención, de renovación cultural, que vinculara la escuela con la vida para fomentar el desarrollo de la comunidad; para tal propósito se crearon las Casas de Pueblo y los Centros Comunitarios.

² Meneses, Ernesto. *Tendencias educativas oficiales en México 1934-1964, Vol. III*, México, CEE/UIA, 1988, p. 557.

c) Difusión del folklore con el fin de despertar la identidad nacional, dando a conocer a la población mexicana las múltiples costumbres existentes en las diferentes regiones del país, para que ésta asimilara el conjunto de valores.

d) Impulso al desarrollo del arte como muralismo, música y escultura con temas autóctonos, por lo que promovió el trabajo de un grupo de artistas mexicanos, iniciadores del arte en México.

e) Fomento del deporte y la gimnasia que reforzarían el sentido de nacionalidad.

Con la puesta en marcha de estos mecanismos, Vasconcelos descubrió la base de la nacionalidad mexicana, el hispanismo e indigenismo. Uno de sus grandes aciertos fue la inclusión entre los ciudadanos, no sólo de los obreros sino de los indígenas, raza olvidada de los beneficios de la educación, y su rescate para convertirlos en artífices del progreso. Promovió la enseñanza técnica e industrial, inició la enseñanza secundaria y fundó la SEP en 1921, con una sólida estructura triangular: escuelas, bellas artes y bibliotecas. Pero la aportación más valiosa de José Vasconcelos al futuro de la nación, fue sin duda descubrir las raíces de la identidad nacional aunque “(...) por desgracia, este periodo fue sólo una fugaz primavera en la historia de la educación pública”³

Con el arribo del callismo, la filosofía de la educación iniciada por Vasconcelos fue interrumpida y se implantó otra promovida por Moisés Sáenz, el siguiente secretario de Educación Pública. En esta nueva filosofía la educación rural era entendida como agente socializador, dentro de la comunidad y sustituto de la Iglesia. Se inspiraba esta educación en el método de la escuela activa, más énfasis a enseñar fuera del aula que dentro de ella, de suerte que la escuela se organizó alrededor de la vida de las aldeas y pueblos, para mejorarla económicamente, perfeccionar la higiene y dignificar la vida en el hogar.

El objetivo de esta tendencia educativa, era el crecimiento individual, el ideal de una persona que extiende el horizonte de sus expectativas. Consideraba que el propósito de la escuela era formar hombres que se bastasen a sí mismos, industriosos, económicamente indispensables y leales a la nación. Tal perfil iba dirigido principalmente a los indígenas, pues “Los indígenas debían aprender y sustituir los rasgos de su carácter social: sumisos, carentes de iniciativa y dependientes.”⁴

³ Meneses. *Op. cit.*, Vol. II., p. 660.

⁴ *Ibid*, p. 679.

Sáenz señalaba que el hombre era una criatura social que debía integrarse a la sociedad y ello sólo se lograría a través de la escuela, la cual podía enseñar a los indígenas el español, lectura y escritura así como a buscar, por medio de la educación política, la forma de cambiar los moldes para establecer una nueva vida, una organización política y económica que sentara las bases de una vida democrática de la nación.

Por ello, procuró hacer de la escuela el centro de la comunidad, de construir una sociedad que se arraigara en el suelo, que integrara a los grupos sociales y fortaleciera el nacionalismo, en virtud de que el propósito principal de la escuela rural era formar el espíritu rural de México. Aunque existieron diferencias substanciales entre las tendencias educativas de Vasconcelos y Sáenz, ambos secretarios buscaron la unidad nacional. En tanto, la mayor diferencia entre ellos fue la postura adoptada frente a los libros. Para el primero, la educación fue inseparable de la lectura, en tanto para el segundo, el libro tuvo poca importancia en la escuela activa porque consideró que las prácticas diarias en la comunidad se aprenden en ella, a partir de necesidades físicas, intelectuales y sociales. Pero los dos se preocuparon por el problema indígena, por tratar de solucionarlo con el propósito de integrarlo a la nacionalidad mexicana, con métodos distintos pero con el mismo fin.

A pesar de tantos esfuerzos en materia educativa después de la época revolucionaria, el ambiente político y social afectó nuevamente al sector. Con el asesinato de Obregón, Calles se convirtió en el jefe máximo, generando una constante inestabilidad política que a su vez, originó una grave crisis en la educación nacional por la persecución religiosa desatada. Las escuelas privadas fueron las primeras afectadas por numerosas clausuras y se produjo una disminución en el número de maestros y alumnos.

Cuatro presidentes gobernaron el país en este periodo del maximato y la SEP tuvo ocho responsables. Nuevamente, la educación nacional se vio permeada por cambios en su orientación, los cuales no fueron manejados por especialistas en la materia, sino por políticos improvisados en el área, que buscaron una adecuación con ventajas y necesidades de unos cuantos y no de la nación.

En el sexenio de Lázaro Cárdenas, la tendencia educativa se caracterizó por una enseñanza socialista, popular y rural. Esta se consagró con la reforma al artículo 3° en 1934, la cual recogió y abarcó la orientación socialista de algunos de los miembros del Partido Liberal Mexicano y los

revolucionarios de 1917, así como de los sindicatos obreros y de la escuela racionalista. Tal conglomerado de ideas provenientes de estos grupos ocasionó que de este artículo se tuvieran diferentes interpretaciones; la de la Revolución Mexicana (con base en los principios relativos a la Constitución General de la República), la socialista (caracterizado por una tendencia de control y dirección estatal de los medios de producción económica), y la irreligiosidad (la exclusividad que tiene el Estado en el gobierno de las relaciones educativas tanto en el ámbito privado como público).

El perfil del educando que se buscaba fue el dotar al individuo con un sólido concepto de responsabilidad y solidaridad con las clases trabajadoras, con un profundo sentido de justicia social, que se reflejara en un servicio comunitario. Narciso Bassols, uno de los autores del texto constitucional, hizo hincapié en que para la conformación de este tipo de educando era necesario prohibir la intervención de la Iglesia Católica en la educación primaria, para evitar convertirla en un instrumento de propaganda confesional y anticientífica.

Asimismo, se fomentan actividades físicas y artísticas, articuladas con el trabajo productivo, multiplicándose las escuelas rurales, las regionales campesinas y los planteles urbanos para obreros, otorgándosele mayor respaldo a la enseñanza politécnica, en detrimento de la enseñanza profesional.

Se insistió en que el trabajo era la riqueza más grande del pueblo, el motor del progreso, respecto de lo cual se llegó a señalar que en el país, no se dejaba de trabajar por flojera o incapacidad sino por desnutrición.

Al maestro se le asignó la tarea de convertirse en gestor del pueblo, cuya ocupación se centró cada vez más en reclamar tierras e indagar límites de las mismas, descuidando con mayor frecuencia las actividades educativas tradicionales, como la enseñanza de la lectura, escritura y operaciones aritméticas básicas, lo cual llevó a destacar:

“(…) La educación como la conciben e imparten muchos maestros, es consecuentemente adoctrinadora. Otros educadores optan por seguir enseñando como lo habían hecho hasta entonces, algunos estados -Tabasco y Veracruz entre ellos- preceden a la capital de la República en su afán desfanatizador y caen en la intolerancia. La intransigencia del gobierno en el aspecto educativo origina el fenómeno escolar clandestino de los 'centros hogar' que alivian la angustia de muchos padres de familia opuestos a la educación socialista.”⁵

⁵ *Ibid*, p. 679.

Esta tendencia educativa proponía objetivos centrales, como el valor de la justicia social o la repartición equitativa de los bienes, pero se basaba en medios poco eficientes, como la insistencia en el trabajo manual, sin considerar la importancia del trabajo científico como requisito para alcanzar el desarrollo.

“El régimen de Cárdenas, al implantar, con la ayuda de sus dos secretarios del ramo, la educación socialista, inspirada en Makarenko, Blonsky, Pinkevich y Pistrak, eleva el presupuesto de la SEP, multiplica las escuelas rurales de diverso tipo, apoya la enseñanza técnico-industrial, pero escinde y desconcierta al pueblo y confunde a numerosos maestros y estudiantes con un socialismo ambiguo, mezcla híbrida de marxismo, socialismo y antifanatismo.”⁶

Al finalizar el sexenio de Cárdenas, la tendencia socialista continúa más o menos vigente en algunos círculos oficiales y ciertas organizaciones de maestros, pero con matices y particularizaciones más orientadas hacia los fines de la educación pública como instrumento legitimador pero con contenido social.

En 1942, la Ley Orgánica introduce la educación nacionalista que se consolidó con la reforma del artículo 3° en 1945, con un rico contenido educativo y sentido eminentemente nacional, democrático, respetuoso de la educación particular y preocupado por el desarrollo personal del individuo que, a su vez, incidiera en el bienestar de la colectividad. Esta tendencia como otras anteriores, fue más obra del secretario de Educación designado, Jaime Torres Bodet, que del presidente en turno.

Para Torres Bodet el hombre es un ser social, existente en su ambiente natural y por tanto, debía afrontar eventos ajenos a su elección de forma responsable, que lo condujeran a reconstruir a través de la experiencia, un ideal más humano de existencia, reconociendo diversos valores para tal fin recogidos en el artículo 3° en 1945: 1) El desarrollo armónico del ser humano, el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional en la independencia y en la justicia. 2) La democracia, entendida no sólo como una estructura jurídica y régimen político, sino como sistema de vida fundado en el continuo mejoramiento económico, social y cultural del pueblo. 3) El nacionalismo, sin exclusivismo que aislara al mexicano de otros países.

⁶ *Ibid*, p. 568.

El perfil del educando que la SEP proponía formar, era el de un hombre cabal que comprendiera y estimara, por encima de los prejuicios y demás parcialidades sectarias, a los demás hombres; que se interesara por el progreso del país mediante el trabajo, competencia técnica, espíritu de justicia y energía; dispuesto a afianzar la independencia política y económica de la patria con tales acciones; y a aprender a vivir en un sistema de vida orientado al mejoramiento en todos los aspectos del pueblo, la democracia.

Para formar a este tipo de hombre, la educación representaba uno de los medios imprescindibles, el otro era la presencia de un grupo social concreto. Torres Bodet destacó que la educación era un proceso que se continuaba toda la vida, pero la distinguía como interna, relacionada con los sentimientos, emociones e intuiciones; y la externa, producto de la interacción entre el individuo y su ambiente. Es decir, insistía en que el proceso de aprendizaje implicaba siempre la actividad individual y que el único conocimiento útil al hombre es aquel que éste redescubre por sí mismo. Dicha aportación le fue reconocida al secretario de Educación Pública, porque intuyó así un problema de gran actualidad entre los psicólogos de la educación: su aspecto social: “El redescubrimiento es proceso continuo iniciado en la infancia y condicionado principalmente por la interacción entre el individuo y su ambiente.”⁷

Así la educación nacionalista se encaminó a promover la democracia, la paz y la justicia. La SEP recuperó la estabilidad y se impulsaron una serie de iniciativas como la reestructuración de la primaria y la campaña nacional contra el analfabetismo, lanzada en 1941, que se redondea con el Plan de Once Años (*Plan para la Expansión y Mejoramiento de la Escuela Primaria*), que plasmó un admirable empeño para erradicar definitivamente de la nación mexicana a la ignorancia. El plan afirmaba que el rezago en este nivel incidía directamente en el ritmo de crecimiento económico, pues afectaba el desarrollo industrial del país. Del mismo modo, se hizo evidente la urgencia de relacionar la educación con el empleo en virtud de que “(...) El niño no sólo necesitaba aprender los elementos de la educación fundamental: lectura, escritura, matemáticas e higiene, sino también dominar algún oficio que lo ayudara a ganarse la vida”.⁸

⁷ *Ibid*, p. 564.

⁸ *Ibid*, Vol. IV, p. 350.

En el gobierno de Miguel Alemán la búsqueda de la industrialización del país, fue la esencia que delineó su Plan Federal de Gobierno; la transformación de la agricultura, el combate contra la miseria y la ignorancia, y el debilitamiento de la estructura semifeudal fueron, en términos generales, la bandera política del sexenio. En el terreno educativo se plantearon las siguientes metas: 1) promover la escuela rural; 2) continuar la campaña de alfabetización; 3) construir más escuelas; 4) aumentar el número de profesores; 5) editar libros; 6) promover la enseñanza técnica; 7) establecer escuelas de agricultura; y 8) estimular la alta cultura. Estos objetivos educativos prolongaban las líneas básicas de las políticas de Torres Bodet en el área.

El secretario de Educación Pública, Manuel Gual Vidal mostró gran interés por la escuela rural, la tendencia educativa giró en torno de ella. Concebía a ésta como la que debía impartir los fundamentos de la cultura humana general básica, así como los elementos de la técnica manual, pues consideraba que la elevación de la producción agrícola era tan importante como lograr la ansiada industrialización del país.

Con el gobierno de Adolfo Ruíz Cortines, se continuó con la campaña contra el analfabetismo, iniciada con Avila Camacho y prolongada con Alemán. José Ceniceros fue nombrado titular de la SEP, siendo el primer secretario que tenía, además de su título profesional, el de maestro. Promovió la unidad nacional subrayando los principios derivados de la Revolución, incorporados a la Constitución de 1917. Vinculó la labor educativa por un lado, con el propósito gubernamental de lograr la integración e independencia nacionales (artículo 3º), y por otro, con las formas de propiedad y de tenencia de la tierra (artículo 27º) y con el derecho al trabajo (artículo 123º). La orientación educativa tuvo un marcado énfasis en la mexicanidad, es decir, en el sentido de la unidad nacional, arraigo en las tradiciones, en la formación moral y cívica de la población estudiantil y la incidencia de la escuela a consolidar la familia.

Se apoyaron los centros y escuelas de alfabetización, no sólo ofreciendo sus servicios a niños de 5 a 14 años, sino a jóvenes y adultos que habían permanecido al margen de ésta.

Se impulsó a la escuela técnica con la apertura y la participación de la iniciativa privada. Se tenía como objetivo incorporar a la enseñanza un rumbo de actividad utilitaria, de suerte que pudieran

formarse trabajadores expertos en el área rural para desempeñar labores del campo en beneficio de las comunidades rurales, así como políticas adecuadas para ayudar a ser autosuficientes.

En el sexenio de Gustavo Díaz Ordaz como en otros sexenios, al secretario del ramo Agustín Yañez le fue heredada la tarea de realizar una “reforma educativa” que prosiguiera con la campaña alfabetizadora de Torres Bodet, con el propósito de extender la educación primaria a través de aulas móviles, salas de lectura y centros de educación para adultos y de educación extraescolar. Para ello se contemplaron dos objetivos; primero, proporcionar educación primaria a la población de 6 a 14 años y centros de alfabetización a quienes no tuvieron oportunidad de asistir a la escuela; y segundo, hacer perdurable y funcional el aprendizaje de la lectura y escritura; orientar su formación hacia el trabajo productivo, y procurar su mejoramiento en relación con su comunidad.

La reforma educativa se presentaba como una empresa colectiva, iniciándose en el hogar y continuada en todas las etapas escolares en las cuales descansaba la actitud del ser humano ante la vida. En otras ocasiones se refería a ciertas innovaciones en la metodología de la enseñanza, “aprender haciendo” que recogía los principios de la escuela activa: 1) lograr que los niños comprueben por sí mismos la validez de los conceptos que se exponen en la cátedra; 2) facilitarles el descubrimiento de sus aptitudes; y 3) familiarizarlos con el uso de herramientas fundamentales del trabajo humano, donde se les explicaba primero, sugiriendo sin pretender dominar.

Así se planeó reformar la educación de fondo, aunque tal programa presentaba numerosas confusiones, pues por un lado se afirmaba que las actividades prácticas ayudaban a despertar la curiosidad del niño, sus facultades creativas y su propia iniciativa, y prescribía, por otro lado, una serie concreta y precisa de trabajos por realizarse, con objetivos, técnicas y herramientas determinadas e insustituibles.

Sin identificar con claridad el rumbo de los cambios, el secretario de Educación sólo logró organizar algunos congresos, conferencias y ponencias que aunque socializaron el problema educativo, no aportaron soluciones contra el analfabetismo que tenía como origen no sólo la falta de recursos a nivel nacional y familiar, sino también una explosión demográfica.

Al iniciar la gestión presidencial de Luis Echeverría Álvarez se hizo evidente que el panorama educativo estaba en crisis. Para solucionar tal problemática se retomó la pretendida reforma educativa del sexenio anterior, pero rescatada con un matiz distinto, en donde la reforma se presentaba como un proceso permanente orientado a promover la educación nacional y proyectada sobre las transformaciones de la sociedad mexicana. En este sentido la educación se concebía como proceso, con dos objetivos sociales; el primero, transformar la economía, las artes y la cultura, a través de la modernización de las mentalidades, lo cual habría de favorecer el pensamiento crítico, los métodos no serían rígidos sino flexibles para privilegiar la experiencia, la capacidad de observación, análisis y síntesis e impulsar al estudiante a aprender por sí mismo, estimulando su creatividad. Y segundo, igualar las oportunidades con un orden social más justo, inculcando el aprecio al trabajo manual, la lucha por la justicia; el respeto a la libertad y a la disidencia; la responsabilidad y la comunicación entre educandos y educadores.

En función de estos factores, el modelo tradicional de la educación debería cambiar; desafortunadamente, esta administración no plasmó estos objetivos sociales en estrategias congruentes, ni programas precisos con metas definidas, ni tampoco puntualizó si su política educativa buscaba algún cambio estructural.

Esta innovación en los fines de la educación rompió con el proyecto educativo de la unidad nacional que perseguía formar una identidad nacional a cada mexicano sujeto a la educación y no de forma plural a la mayoría de la población parte del sistema educativo. Otro rasgo distinto fue la forma como se percibió a la educación, como un proceso a través del cual se pretendió desarrollar habilidades intelectuales y actitudes, así como la adquisición de nuevas técnicas para comunicarse y comprender nueva información y no como un simple mecanismo de transmisión de conocimientos.

En el sexenio de José López Portillo la tendencia educativa giraba en torno de una educación de orientación humanista: el hombre fue considerado el elemento más importante de un pueblo pues este último se construye con y para los hombres, cuyo desarrollo depende de la educación. Supuso una visión pluralista del universo y una visión del hombre como ser que se constituye de espíritu y materia, neutro y activo -perfectible-, cuyo desarrollo dependía de la educación. “En última instancia, el desarrollo es de las personas. Las cosas no dan calidad a la vida, si no se transforma quien las produce y las usa; las técnicas no mejoran la existencia si quien las maneja no es dueño de

su destino; el poder no hace mejores a los pueblos, si no se ejercita como servicio; lo decisivo es el mejoramiento humano, es el ser no el tener. Por ello, ninguna nación podrá avanzar en su desarrollo más allá de donde llegue la educación.”⁹

Así el perfil del mexicano ideal se fundamentó en valores como honradez, responsabilidad, equilibrio emocional de mente abierta y generador de obras de calidad en diferentes líneas. Los siguientes objetivos de la SEP, fueron los medios para lograr este tipo de mexicano: 1) Otorgar educación básica a todos, pues así se lograría el desarrollo de todos los mexicanos; 2) Vinculación de la educación terminal con los bienes y los servicios necesarios para todo el pueblo; 3) Incrementar la calidad de la educación que incidiría en el desarrollo integral del individuo; 4) Fortalecimiento del ámbito cultural; y 5) Elevar la eficiencia del sistema educativo responsable de toda la educación en el país.

Tales postulados, objetivos, metas y propósitos fueron dados a conocer en una nueva modalidad, el Plan¹⁰ educativo, que aún a la fecha sigue siendo vigente. Esta novedad del plan de educación, además de establecer objetivos y fines generales señala la forma de conseguirlo, pues las necesidades son constantes aunque el plan tiende a establecer su jerarquía.

Uno de los objetivos principales del plan fue el proporcionar educación básica a toda la población que lo demandara. De tal manera, durante el sexenio se logró cubrir la demanda en edad de cursarla a un 98% y se redujo el analfabetismo al 8% de la población, impulsándose los sistemas abiertos de enseñanza. Por primera vez en la historia del país, se cumplió con uno de los postulados de la Revolución Mexicana; la posibilidad de educación primaria para todos los niños mexicanos en edad escolar, gracias al impulso de los sistemas abiertos de enseñanza, a la diversificación de modalidades de atención como los instructores comunitarios con apoyo alimenticio, casas-escuelas, centros de educación básica intensiva, transporte escolar, paquetes didácticos, audioprimeria, y otros programas experimentales.

⁹ Citado por Meneses, E. *Op. cit.* Vol. V, p. 235.

¹⁰ El Plan, según el concepto moderno contiene objetivos y metas importantes para el futuro de la educación. Asimismo permite establecer una jerarquía de necesidades y, por tanto, hacer rendir mucho más los recursos empleados.

Es en este sexenio cuando se inicia la elaboración de sendos planes educativos. Poco se había hablado de reformas, con la excepción del Plan de Once Años, por lo que la identificación de un plan fue nuevo en la política oficial educativa.

En términos generales, en estos sexenios antes descritos se impulsó la educación primaria a nivel general, bajo el supuesto de que ésta contribuiría a fortalecer la unidad nacional y a consolidar la cohesión social. Desde la reforma de Vasconcelos, la educación básica se proclamó como la base de la mexicanidad y a través de ella se buscaría consolidar los valores nacionales cuando todos sus integrantes fueran partícipes de una idea de comunidad, de pertenencia a la nación.

Es indudable que en siglo y medio, los logros educativos se consolidaron y se pusieron en marcha nuevos métodos. La nación con una población analfabeta de 99 % en 1821 en 1964 registró sólo un 28.9 % y para 1970 disminuyó sensiblemente a 23.9 %. Pero a pesar de estos logros continuó de forma desigual la distribución de los servicios educativos y la presencia del analfabetismo en el territorio nacional. Reflejo por una parte, del poco o nulo interés de los gobiernos de esos años por poner en marcha una política educativa nacional acorde con las necesidades no sólo económicas y políticas sino sociales y culturales del país, como la enseñanza de valores y medios para llevarla a cabo, partes fundamentales de una filosofía de la educación.

1.1.1 La concepción de educación, punto de partida.

México ha asignado a la educación el papel relevante que ocupa, y ha traducido esta prioridad nacional en normas jurídicas que constituyen el derecho a la educación. Las normas que han regulado la educación mexicana a lo largo de su historia como nación soberana están caracterizadas por una estructura jurídica definida pertenecientes a las ideas que sustentaron el período político correspondiente.

Desde 1857 México ha tenido cinco versiones distintas del artículo 3° que han dado pauta a cambios importantes en la educación del país. Cabe hacer mención que la regulación jurídica del ámbito educativo vigente hasta hoy, encuentra su antecedente en el artículo 3° de la Carta Magna de 1917;

por ende, se realiza un trayecto sobre el eje de las reformas acontecidas en el periodo de 1934 a 1993, buscando en él no sólo el enfoque histórico sino político del quehacer educativo.

A partir de la Constitución de 1857, se introdujo bajo el título de los derechos del hombre, un artículo claramente destinado a la educación (el artículo tercero) que el constituyente de 1917 recupera para incorporarlo nuevamente en el artículo tercero, en el que inclusive se reglamentó la obligatoriedad, gratuidad y laicismo de la educación, quedando así cimentada la edificación de la política educativa del México contemporáneo.

Desde los inicios del movimiento revolucionario, las incipientes leyes hablaban de que la educación debía ser popular, y la Revolución Mexicana hizo suya la consigna de la educación. La redacción del artículo tercero no fue fácil, se desbordaron intensos debates entre la fracción liberal (carrancista) y la radical, dominando esta última corriente en la redacción del artículo, donde se expresó que:

“La enseñanza es libre; pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, lo mismo que la enseñanza primaria, elemental y superior que se imparta en los establecimientos particulares.

Ninguna corporación religiosa ni ministro de algún culto, podrá establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria.

Las escuelas primarias particulares sólo podrán establecerse sujetándose a la vigilancia oficial.

En los establecimientos oficiales se impartirá gratuitamente la enseñanza primaria.”¹¹

El punto central en las polémicas ideológicas, fue el laicismo,¹² la supresión de la enseñanza religiosa en la educación. Con este nuevo precepto constitucional se buscaba el crecimiento de la escuela mexicana, la consolidación de la nacionalidad sin la interferencia de intereses ajenos al Estado. No obstante, la inestabilidad política, económica y social provocó un deterioro en la atención de la educación, situación que imperó hasta 1921, año en que se funda la Secretaría de Educación Pública con José Vasconcelos. A partir de entonces, el artículo tercero constitucional toma forma y se realizan las primeras acciones contra el analfabetismo, mediante misiones

¹¹ Ornelas, Carlos. *El sistema educativo mexicano. La transición de fin de siglo*, México, FCE/CIDE/NF, 1995, p. 361.

¹² El cual contemplaba cuatro formas: independencia de la iglesia, supresión de enseñanza de la religión, prohibición a ministros del culto para enseñar en escuelas oficiales y prohibición de relacionarse con corporaciones religiosas o ministros del culto.

culturales, además de la creación de escuelas rurales, técnicas y agrícolas como centro de las nuevas acciones en virtud de que:

“La Escuela Rural es el eje sobre el cual gira el sistema educativo de la Revolución, mismo que conduce al pueblo mexicano hacia su realización. Las Misiones Culturales, como las escuelas normales rurales y urbanas; las tecnológicas y las secundarias, y más tarde las centrales agrícolas y las regionales campesinas, son sólo instituciones complementarias de la educación rural.”¹³

Asimismo, con la creación de la SEP se expresaba la idea de conformar un nacionalismo como fuente generadora de conciencia histórica mexicana para propiciar, al mismo tiempo, una base filosófica de la educación, a partir de un enfoque humanista que concebía al hombre en su totalidad y a la escuela como el ámbito adecuado para el desarrollo de los valores que se propone impulsar.¹⁴

Más que habilidades para el trabajo, la misión de la escuela, según Vasconcelos, era formar hombres y mujeres libres que deberían pensar y disfrutar la cultura, encauzando la mayor parte del presupuesto de la SEP en la educación elemental y en áreas rurales. Su prioridad siempre fue las masas no las élites.

En cambio, para los gobernantes, la SEP representaba el elemento unificador que consolidaría un proyecto político que concibiera al Estado como el motor de las relaciones políticas, económicas y sociales, para la reconstrucción y afirmación de la nación. En esta línea, el Estado mexicano consideraba que si se hacía frente al rezago educativo impartiendo educación básica, se avanzaría el desarrollo nacional, al imponer un mínimo común de ideas y valores. Para la realización de estas metas se puso en marcha la difusión de publicaciones para proporcionar a la población analfabeta lecturas útiles e interesantes.

Con el arribo a la presidencia de la República de Plutarco Elías Calles, se mantuvo la urgencia de incrementar la educación en el campo, donde las escuelas rurales se constituyeron como los centros fundadores de la enseñanza; éstas contribuirían a la modernización rural y al desarrollo agrícola para el avance económico y social, particularmente de la clase trabajadora.

¹³ Solana, Fernando. *Historia de la Educación Pública en México*, México, FCE/SEP, 1982, p. 207.

¹⁴ En esta línea, “El ideal educativo de Vasconcelos, a propósito de lograr la afirmación de la nacionalidad, asociaba la sabiduría de Quetzalcóatl, la entereza de Prometeo y la mística de Buda. Tres valores significativos que, a juzgar por el desarrollo posterior de la educación, nunca se conjugaron en la cultura nacional.” Veáse: Ornelas. *Op. cit.* p. 100.

Después de la guerra cristera (enfrentamiento entre el Estado mexicano y la Iglesia Católica), el candidato a la presidencia Lázaro Cárdenas hace suya la propuesta de implantar la escuela socialista en el Plan Sexenal de 1933, poniendo en claro la necesidad de eliminar la influencia de la iglesia en la enseñanza. En 1934, acorde con ello, se reforma el artículo tercero que reemplaza la palabra laica por el término socialista: “La educación que imparta el Estado será socialista y además de excluir toda doctrina religiosa combatirá el fanatismo y los prejuicios, para lo cual la escuela organizará sus enseñanzas y actividades en forma que permita crear en la juventud un concepto racional y exacto del Universo y de la vida social. (...)”¹⁵

Con la nueva reforma se confirmó el control del Estado sobre la enseñanza primaria, básica y normal, aunque se distinguía la participación de los particulares en ésta, siempre que se ajustaran a las nuevas disposiciones y autoridad del Estado en esta área. La ley también pretendía alcanzar la unificación de la educación y centralizaba en el ejecutivo federal la autoridad para legislar en esa materia.

Desde la perspectiva del Estado, la educación técnica pasa a ser uno de los ejes principales de esta política educativa. Se inicia la publicación de libros dirigidos a las clases trabajadoras, con un exhorto a la organización obrera y campesina y a la lucha de clases para crear un orden más justo, el gobierno aparece entonces como el medio para buscar su legitimación. Educación y gobierno avanzaban así en un proyecto conjunto donde:

“La pedagogía socialista debía suministrar los medios y organizar los planteles para conducir a los obreros y campesinos desde las enseñanzas elementales hasta los más altos tipos de cultura técnica y profesional a fin de mejorar la técnica agrícola, así como organizar sistemas de producción colectiva. Esta pedagogía aspiraba a la formación de obreros calificados para que las masas proletarias tuvieran una justa participación en el aprovechamiento de las riquezas que por derecho propio le correspondían.”¹⁶

A partir de lo anterior, las clases medias se sintieron excluidas de la política del país, pues veían que las políticas educativas se dirigían a la consolidación de un Estado popular nacional, lo cual provocó un mayor rechazo hacia la educación socialista.

¹⁵ *Ibid.*, p. 361.

¹⁶ Solana. *Op. cit.*, p. 275.

Sin embargo, nunca se explicó cómo conciliar el establecimiento de una educación socialista, en un país de estructura capitalista. Pero años antes de que se reformara nuevamente el texto constitucional, éste era letra muerta. La política de masas del partido oficial se había reducido; la satisfacción de las demandas populares como la reforma agraria y el reparto de tierras tal vez calmaron ciertos ánimos radicales,¹⁷ y posiblemente todos estos acontecimientos dieron la pauta para que se modificara la estrategia educativa que se inició formalmente en 1940.

La situación internacional facilitó la modificación del artículo tercero. En noviembre de 1945 se celebró en Londres la *Conferencia Educativa, Científica y Cultural*, donde surgió la UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura), en la que se aprobaron principios que coadyuvarían a la convivencia del mundo entero, con una educación integral para la paz, la democracia y la justicia, la lucha contra la ignorancia y en favor del nacionalismo y la solidaridad internacional. Con la asistencia de la delegación mexicana, presidida por Jaime Torres Bodet como uno de sus más decididos patrocinadores, se insistió en que la educación debía infundir en la población infantil valores tales como la justicia, democracia y libertad. Con base en la política de unidad nacional y las orientaciones internacionales, se procedió a preparar la reforma del Artículo 3º constitucional vigente desde 1934.

Pero una vez más, el fin de la segunda Guerra Mundial y con ello, la adopción de un modelo de desarrollo económico basado en la sustitución de importaciones, coadyuvaron a que en 1946 este artículo fuera nuevamente modificado, con el fin de precisar una doctrina educativa en armonía con las aspiraciones del momento y capaz de consolidar el proyecto de unidad nacional. Así, el nuevo texto consagraba: “La educación que imparta el Estado (...) tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional en la independencia y en la justicia”¹⁸

Se establecía que la educación estaría orientada hacia la democracia, no sólo concebida como una estructura jurídica, sino como un régimen de vida que comprendiera la convicción del interés general de la sociedad y el permanente desarrollo económico, social y cultural del pueblo. Se mantenía la prohibición de la iglesia a participar activamente en la educación primaria, básica y

¹⁷ Ornelas. *Op. cit.*, p. 67.

¹⁸ Cueli, José. *Valores y metas de la educación en México*, México, La Jomada serie papeles de Educación, 1990, p. 8.

normal, y agregaba dos componentes nuevos: el apoyo en el progreso científico y la solidaridad internacional. En términos generales, el proyecto de la unidad nacional en este período otorgó un impulso cultural a las zonas rurales al restablecer las misiones culturales, y por primera vez se tomó en consideración a la educación superior. Por otro lado, continuó vigente la idea del Estado educador y por lo tanto, la hegemonía del gobierno central en todo el espectro educativo “(...) Esta vez también por medio del financiamiento ya que mientras las aportaciones del gobierno federal al SEM se incrementaban en la medida que las de los estados se estancaban o tendían a disminuir.”¹⁹

El sexenio de Adolfo Ruiz Cortines, continuó con la campaña contra el analfabetismo iniciada con Avila Camacho. Su periodo se caracterizó por un limitado presupuesto en el sector educativo, y sólo se modificaron planes y programas de estudio de primaria, secundaria y normal, cuyo objetivo central fue afianzar la identidad nacional sobre tres ejes rectores, la formación del mexicano, el fortalecimiento de la familia y el robustecimiento de la nación mexicana.

A su vez se inició la producción de libros de texto gratuito que no fueron afines con los planes y programas reestructurados. Con esta problemática y falta de planeación en 1960, los educandos recibieron libros que no correspondían con los programas. Ello evidenció el grave descuido e incompetencia en las decisiones en materia educativa, elementos coadyuvantes de la falta de rumbo y de seriedad en la educación en México.

También la edición de los libros de texto gratuito fue motivo de diversas y enconadas luchas, que fueron organizadas por grupos tradicionalmente hostiles al control del Estado sobre la educación: el Partido Acción Nacional (PAN), la Unión Nacional de Padres de Familia y la jerarquía eclesiástica. A ellos se unieron autores y editores de textos comerciales, cuya motivación no era ni religiosa ni política, sino económica.

Con la presidencia de Adolfo López Mateos se dio el regreso de Torres Bodet al escenario educativo, caracterizado por un espíritu transformador que se reflejó con el *Plan de Once Años* que aunque tenía como prioridad garantizar a todos los niños del país educación primaria gratuita y obligatoria, pretendía tener un mayor control en los saberes de los niños en edad escolar,

¹⁹ Ornelas. *Op. cit.*, p. 72.

fortaleciendo al Estado como rector de la educación y satisfaciendo la demanda educativa, lo cual le traería como beneficios la legitimación y cierta complacencia a nivel internacional; y por otro, el manejo gubernamental de la construcción de un tipo particular de mentalidad “mexicana” en la población infantil que en años posteriores se vería reflejada en actos de protección a la soberanía nacional y en la reproducción y preservación de usos y costumbres. Así el Plan respondió a una estrategia gubernamental para solucionar un doble problema; primero, satisfaciendo la demanda de mano de obra con un mínimo de conocimientos, proporcionados por la educación primaria, en un país donde la mayoría de sus habitantes no se dedicaban a las labores del campo y segundo, disminuyendo el rezago educativo, reflejado en una demanda insatisfecha que trajera consigo problemas de todo orden.

El sexenio de Gustavo Díaz Ordaz aunque prosiguió con los objetivos del Plan de Once Años, le fue heredada la intención de realizar cambios en materia educativa, ya que según el discurso oficial la insatisfacción de las nuevas generaciones era producto de la obsolescencia del sistema educativo. Lo anterior justificó la puesta en marcha de una “reforma educativa” con el anuncio de una serie de actividades que involucraba a distintos actores. Pero finalmente, el secretario de Educación, Agustín Yáñez, solamente logró organizar algunos eventos a nivel nacional que no aportaron soluciones reales al problema educativo, dejando ver la falta de claridad en el rumbo de los cambios, la ausencia de seriedad y falta de precisión en el gobierno de las relaciones educativas.

Con el proyecto de unidad nacional se emprendieron los mejores esfuerzos en la expansión cuantitativa de la enseñanza primaria; desafortunadamente, se cometieron algunos errores de cálculo que no solamente no atendieron el rezago educativo, sino que no coordinaron estrategias para atender el incremento anual de la población escolar.

Simultáneamente, el modelo de desarrollo estabilizador exhibía sus limitaciones y el milagro mexicano exponía su cara oculta: la marginación, pobreza e ignorancia de millones de mexicanos. Los movimientos sociales como el de los estudiantes del Politécnico Nacional, de maestros normalistas en 1956, de ferrocarrileros en 1958-1959, la oposición a los libros de texto por las clases medias, el pronunciamiento de los médicos en 1964 y el movimiento estudiantil de 1968, fueron muestras claras del malestar social y falta de oportunidades de la mayoría de la población cuyo efecto es evidente: “Una profunda crisis de confianza, con amplias repercusiones en los

establecimientos de educación, señalan el fin de este periodo y el principio de una política de apertura a las demandas de las comunidades académicas y educativas”²⁰

En el gobierno de Luis Echeverría se encabezó un proyecto de reforma educativa, con énfasis en el fortalecimiento del Estado y la apertura democrática, visible en las estadísticas del periodo pues “El ritmo de crecimiento del sistema educativo se acelera de modo notable y progresivo. Ante la insuficiencia del sistema escolarizado, se expide la Ley Nacional de Educación de Adultos (1971) que prevé formas de enseñanza extraescolar y sistemas abiertos que compensen, complementen y aun suplan, las carencias de la escuela.”²¹

Otro de los cambios sobresalientes en los años setenta, fue el proyecto de Ley Federal de Educación de 1973 que presentó el gobierno mexicano, para reemplazar a la emitida en 1944. La nueva Ley incorporó algunas novedades, donde sobresale la cuestión de concebir a la educación como un proceso cultural, por sobre sus propiedades instrumentales en tanto medio constante para obtener, transmitir e incrementar la cultura y como proceso para el desarrollo social, la adquisición de conocimientos y la formación integral del individuo.²²

Incluso, la ley estableció la obligación de que los planes y programas debían responder a objetivos de aprendizaje, comprometiendo al gobierno y a los particulares a evaluar los resultados de la educación.

Estos cambios propuestos en la década de los sesenta y setenta, a pesar de introducir tales valores en la educación, enfrentaron resistencias de todo tipo, y aunque se alcanzó un crecimiento sorprendente en la matrícula, no se logró aminorar las desigualdades educativas, más bien éstas se incrementaron.

Además, se promovió la reestructuración de la SEP, con la descentralización de la labor educativa del gobierno. La centralización educativa es parte del círculo vicioso que padece el país en la mayoría de sus funciones. Esta hizo más pesada la burocracia, retrasando las decisiones, imponiendo

²⁰ Cueli. *Op. cit.*, p. 10.

²¹ *Idem*

²² Véase: *Documentos sobre la Ley Federal de Educación*, México, SEP, 1974, p. 67.

uniformidad en procedimientos que deberían ser diferentes en razón de los tiempos y los lugares, y engendrando un sinnúmero de males, de los cuales era preciso liberar a la labor educativa.

Aunque se inició esta nueva etapa, no se descentralizó la facultad de elaborar planes y programas de estudio. De igual manera, el financiamiento a la educación por parte del gobierno federal continuó acrecentándose.

También es importante destacar que en este periodo la lucha contra el analfabetismo sufrió una derrota significativa que se adjudica a la falta de recursos y a una explosión demográfica. Pero no sólo el reducido presupuesto gubernamental fue la causa del problema educativo del país, sino que los padres de familia enfrentaban serios problemas económicos que se reflejaban en que los niños debían de trabajar en vez de asistir a la escuela para ayudar al gasto familiar; otros sufrían de desnutrición, gran obstáculo para el aprendizaje. Ello ocasionó que la educación pública se convirtiera en un problema cada vez más difícil de manejar, tanto social como políticamente.

No obstante, hubo importantes innovaciones como la relación de la educación y el empleo, la utilización de la televisión en la educación, los métodos de enseñanza abierta en primaria para adultos, secundaria y preparatoria, la promulgación de la Ley Federal de Adultos, la introducción de dos nuevas modalidades de educación media superior, el Colegio de Bachilleres y el Colegio de Ciencias y Humanidades.

El panorama educativo del país al comienzo del sexenio de José López Portillo afrontaba diversos problemas como la mala calidad de la educación, la inexistencia de una evaluación de la enseñanza, la desigualdad en la oferta educativa, pues se favorecía a regiones de mayor población en detrimento del medio rural y de estratos sociales bajos; y la ineficiencia de la SEP, cuya burocracia representaba para el país no sólo una elevada carga económica sino educativa, por su ineficiencia.

La complejidad y la magnitud de los problemas en el sector condujeron al entonces recién nombrado secretario del ramo, Porfirio Muñoz Ledo a elaborar un plan nacional de educación, en un esfuerzo conjunto con la cooperación de innumerables y heterogéneas organizaciones.

El Plan Nacional de Educación (PNE) presentó metas, políticas y estrategias para conseguir los objetivos propuestos para todo el sexenio. Aunque Muñoz Ledo renunció en 1977 a su cargo, lo sustituyó Fernando Solana Morales, quién no desechó totalmente este documento oficial.

En el Plan se pretendía expandir la oferta educativa básica toda la población infantil en edad de cursarla y abatir la cifra de analfabetismo; sin embargo, aunque el sistema educativo en estos años se expandió más rápidamente que el crecimiento de la población demandante, las oportunidades educativas producidas no se habían distribuido equitativamente. Las reformas de los años setenta no tuvieron la contundencia y penetración de los anteriores cambios, sólo modificaron las partes superficiales del sistema para ser atacadas.

Por otro lado, se avanzó en la desconcentración de la SEP, la cual debía haber finalizado en su descentralización completa, que se traducía en que los estados manejarían su propia educación y la Secretaría solamente la normatividad y distribución del financiamiento; tal objetivo se vio frenado por la oposición del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), que sólo colocó una nueva estructura sobre otra, sin reducir el centralismo. Con todo, estos adelantos no resolvieron el problema de los padres de familia, que mandaban a sus hijos a trabajar para aumentar el reducido presupuesto familiar, en lugar de llevarlo a la escuela. Era necesaria, la incorporación de nuevas modalidades de organización del trabajo escolar para tratar de satisfacer las múltiples necesidades del país.

La educación pública no modificó en estos dos últimos sexenios la tendencia iniciada con Torres Bodet, y era de esperarse pues no había ningún cambio en el artículo 3° de 1946. La educación sería ajena a cualquier doctrina religiosa, gratuita y obligatoria; democrática y nacional; opuesta a la ignorancia y sus efectos: las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios; fundada en los principios de la ciencia y orientada a la formación integral del educando; científica, moral, estética, económica; dedicada a la mejor convivencia humana, defensora de los derechos de todos los hombres sin distinción de razas, sectas y grupos.

Lógicamente, al permanecer la misma tendencia en la educación nacional, proveniente del artículo 3° de 1946, no se modificó el esquema de filosofía educativa que aquel establecía.

Hasta aquí hemos podido desprender que el destino de la educación no obedece a postulados filosóficos, que contemple un proyecto global de sociedad articulado con los procesos de cambio social; si bien hubo varios intentos, éstos no se concretaron como tal. Más bien, la mayoría de las veces la educación mexicana ha respondido más a intereses políticos, que sociales o culturales. Se ha dejado el quehacer educativo en manos de políticos desconocedores de los problemas educativos, que sólo han frenado el desarrollo del país en materia educativa.

1.1.2 Evolución del SEM. De la legitimación a la modernización.

Los años propiamente revolucionarios empezaban a quedar atrás. Ello implicaba ceñirse a los proyectos y principios emanados del movimiento que les dio origen, pero con la mirada puesta en la construcción de una nueva etapa que permitiera legitimar logros, ahora regidos por una evolución constante que demandara adecuar proyectos y situaciones.

Con la segunda Guerra Mundial, México terminaba el periodo propiamente revolucionario e iniciaba una nueva etapa caracterizada por un proyecto diferente, de desarrollo económico conocido como desarrollo estabilizador, cuyo núcleo principal era la sustitución de importaciones, donde el Estado era el conductor y motor de la política económica y social. El cambio de orientación se debió, entre otros factores no menos importantes, a la decisión del régimen de proceder a la industrialización. Esta etapa sugería la necesidad de buscar nuevas formas de organización económica, política y social, así como la diversificación entre sectores, acorde todo ello con el dinamismo nacional y una particular participación más activa de México en el contexto internacional.

Esta conflagración mundial creó una coyuntura internacional que propició que los países menos desarrollados económicamente, como México, se industrializaran con base en una política de sustitución de importaciones, donde la política de crecimiento económico se basa en el mercado interno; tales acciones se orientaron a la sustitución de bienes de consumo de uso final y duradero.

Un rasgo distintivo del periodo es el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB), a tasas anuales superiores al 6% desde 1940 a 1958. No obstante, este crecimiento del PIB no redundó, ni se materializó en una distribución de la riqueza. Cada vez más el capital se concentró en pocas manos y

con mayor velocidad, ocasionando que la distribución del ingreso se hiciera más desigual, aunado a esto se agregó una inflación superior a la tasa de crecimiento del PIB.

Entre 1940 e inicios de la década de los años setenta el país presentó un constante dinamismo en su economía, donde el Estado jugó un papel más activo en las actividades económicas; sin embargo, su accionar se dirigió más bien hacia la creación de infraestructura material y humana, debido a que el Estado era el rector de la vida económica, ya que intervenía en todos los ámbitos de la actividad productiva, como también en la creación de infraestructura y en la prestación de los servicios básicos a la población.

La industria, eje central de la actividad del conjunto de la economía, multiplicó en diversas ocasiones su tamaño a comienzos de la década de los setenta. El sector manufacturero, productor sobre todo de bienes de consumo, fue orientado principalmente hacia el mercado interno, altamente protegido por barreras arancelarias, enormemente subsidiado por el Estado, y apoyado en los bajos salarios industriales. Por cuanto estaba orientado al mercado interno, no generó divisas que eran necesarias para importar los bienes de capital e insumos que exigía su producción y formación de capital.

Ante esta situación, en los años setenta el modelo de crecimiento de largo plazo vio frenada la posibilidad de seguir operando sobre las bases del pasado:

“(...) la economía quedaba impedida de crecer a altas tasas históricas de incremento del Producto, debido principalmente al agotamiento de las fuentes internas de generación de divisas para financiar el crecimiento industrial manufacturero (...) El sector manufacturero, crecido al amparo de la sobreprotección, la tutela del Estado, y un modo de relación con el resto de los sectores por el cual absorbía riqueza de todas las áreas de la economía, resultó ineficiente en grado sumo al lado de sus pares del mundo. La continuidad de la industrialización debió apoyarse crecientemente en el endeudamiento externo, y ese hecho marcó su límite, su agotamiento.”²³

En el terreno de la educación, nunca ajeno a situaciones como la anterior, el sistema educativo que se gestó bajo ese modelo, creció y se diversificó aceleradamente, en consonancia con los

²³ Blanco, José. *Educación, Política y Economía. Ensayos sobre una Sociedad en Transición*, México, FCPYS/UNAM, 1996, p. 30.

movimientos universales de masificación educativa, pero cuyos rasgos particulares fueron resultado, en buena medida, de su embone con ese modelo de desarrollo económico.

México, como otros países de América Latina, se adhirió al movimiento de universalización educativa a través de diversos proyectos y compromisos que suscribió en los años cincuenta a nivel internacional para alentar el proceso de expansión y consolidación del sistema educativo que se torna más complejo.

“Varios proyectos alentaron ese crecimiento: la conferencia de la UNESCO sobre la Extensión de la Educación Primaria, Gratuita y Obligatoria en América Latina (1956), el Seminario Interamericano sobre el Planteamiento Integral de la Educación (1958), el Programa Educativo para la Alianza para el Progreso (1960), la Conferencia Internacional sobre el Planteamiento de la Educación (1968).”²⁴

A pesar de integrarse el país a este proceso, se adoptaron formas particulares para realizarlo. Si bien la educación era considerada por el discurso revolucionario como uno de sus pilares, por la búsqueda de la justicia social, en la práctica no se le otorgó la importancia que ese mismo desarrollo demandaba. De lo anterior se desprende que los factores que incidieron en la consolidación y diversificación del sistema educativo de la década de los años cincuenta y sesenta, no sólo fue el de la influencia internacional de universalización, sino el origen histórico del Estado mexicano y los compromisos que asumió después de la Revolución, que ocasionaron que la educación se convirtiera en fin y sustento básico de su legitimación, y que sólo contribuyeron al fortalecimiento del Estado educador y consolidación del corporativismo. Otro factor constitutivo de este sistema educativo, fue la necesidad de la modernización industrial, que requirió de recursos humanos capacitados para el trabajo tanto a nivel técnico como profesional.

“(…) el sistema educativo pudo ampliar su atención de poco más de 5 millones de alumnos en 1959 - lo que significaba que de cada 100 mexicanos, 15 estaban inscritos en alguna escuela o institución educativa-, a una matrícula, que para 1982, llegaba a cerca de 21 millones, cifra que representaba la atención de 30 de cada cien habitantes del país.”²⁵

La concentración de servicios en las ciudades y la desigual distribución del ingreso son cargos del Estado mexicano que a lo largo de los años, se dedicó esencialmente a expandir la oferta educativa,

²⁴ Noriega Chávez, Margarita. *Las reformas educativas y su financiamiento en el contexto de la globalización: El caso de México, 1982-1994*, México, UPN/Plaza y Valdés, 2000, p. 77.

²⁵ *Ibid*, p. 78.

a satisfacer lo que se llama la demanda social, es decir, a dar una solución mecánica a las demandas de los distintos segmentos de la sociedad y su capacidad de presión política. Con ello, el sistema ha crecido unas veces a ritmos acelerados o en ocasiones paulatinamente, pero sin conseguir nunca que todos los niños tengan la oportunidad de asistir a la escuela.

En este sentido, el sistema educativo emanado del modelo de desarrollo estabilizador, se distinguió por un constante crecimiento y diversificación de sus servicios, con atención a importantes grupos de población, pero al mismo tiempo al margen de los beneficios para los grupos menos favorecidos. Así, la expansión del sistema educativo se estableció bajo el patrón de la demanda, atendiendo de manera desigual a los distintos segmentos de población mexicana, lo cual acrecentó las desigualdades sociales y educativas, bajo la dirección de un aparato burocrático fuertemente centralizado, que no pudo dar respuestas convenientes a los requerimientos del ritmo de crecimiento sectorial.

Por décadas, numerosos investigadores y especialistas en materia educativa como Carlos Muñoz Izquierdo y Pablo Latapí documentaron en muchos de sus trabajos la disparidad en el acceso, permanencia y distribución de las oportunidades educativas entre los diversos grupos sociales de la población, donde permanecen siempre al margen de estos beneficios los campesinos, los indígenas y la población urbana marginal. Lo anterior se agrava aún más cuando la deserción aumenta de manera alarmante, y se hace poco para retener a muchos de ellos en el sistema escolar. Aun cuando los mecanismos preventivos de la deserción (educación inicial y preescolar) han tenido efectos positivos, éstos todavía son marginales en los sectores más pobres.

La movilidad social que permitió el desarrollo económico del llamado milagro mexicano, empezó a disminuir en la década de los sesenta, una vez que las altas tasas de crecimiento tendieron al estancamiento. El desarrollo fue diferenciado según ámbitos territoriales: regiones, estados, municipios y zonas; y las inequidades se hicieron patentes entre los diversos grupos sociales. Los mayores y mejores frutos de esos años de desarrollo fueron especialmente para la nueva burguesía, surgida al abrigo del proyecto revolucionario. De los efectos distributivos del desarrollo también salieron beneficiados algunos sectores populares como las clases medias, pero al final quedaron excluidos grupos que constituían la mayoría de la población mexicana que no tenía acceso a los servicios básicos, como salud, vivienda, alimentación y educación. La desarticulación económica y

financiera, así como las complicadas redes de relaciones entre los diversos sectores sociales y políticos, originaron dinámicas y contradicciones manifiestas en esa población que quedaba al margen de los servicios.

Por otro lado, las complejas redes de relaciones entre los distintos actores del sistema educativo nacional, se han distinguido por la discrepancia y la lucha de intereses que también han afectado la calidad de la educación. Y no es que se considere que todo tipo de relación social debe ser apacible, por naturaleza reflejan pugnas; lo que ocurre es que a menudo esos conflictos no reconocen límites ni respetan un marco de convivencia, explícito o implícito.

Dentro de este esquema, el aumento y expansión de la SEP y su aparato administrativo, dieron paso a la creación del SNTE en 1943, el cual recibió un importante impulso del gobierno, en concordancia con la política corporativa iniciada una década antes.

El resultado político de la creación del SNTE tuvo dos grandes repercusiones: por un lado, la disminución de los disidentes dentro del Sindicato por su incorporación al Partido de la Revolución Institucional (PRI), el partido oficial y por otro, la aplicación a nivel nacional de políticas educativas por parte de la SEP. Así, cualquier problema de los maestros, salarios, promociones y prestaciones se negociaba de manera centralizada.

De este modo, el SNTE desde su creación se erigió en uno de los pilares del sistema político mexicano, que paulatinamente se convirtió en una burocracia que ocupó importantes posiciones en la estructura política del Estado, esto mediante el liderazgo de dos grupos que consiguieron el control total de la organización.

Por años la alianza SEP-SNTE-PRI se caracterizó por una intrincada telaraña de intereses. El dinamismo del sector educativo permitió a la dirigencia sindical acumular poder creciente y exigir cada vez más peso en la toma de decisiones educativas y por supuesto, políticas al propio interior del PRI. A estas relaciones, hay que sumar que la cúpula sindical discutía los incrementos salariales que repercutían directamente en un porcentaje cercano al 80% del presupuesto sectorial. Como contraparte, la dirección sindical garantizaba el control de su base de afiliados que no sólo representaban el sindicato más grande del país, sino de América Latina.

Pero para la década de los años setenta, en particular en la administración política de Luis Echeverría, el SNTE comenzó a mostrar síntomas de disfuncionalidad, ya que era un obstáculo para las políticas de racionalidad sectorial que la SEP quería impulsar, sumándose a lo anterior el creciente descontento magisterial que hacía posible la organización y consolidación de una organización disidente, cada vez de mayor envergadura.

El descontento de los maestros por los problemas no resueltos como la falta de pago y el papel desempeñado por la dirigencia del SNTE para acallar las reivindicaciones, impulsaron un movimiento creciente de disidencia que entre 1978 y 1981 terminaría siendo de índole política. Estas fuerzas disidentes se oponían, tanto a la dirigencia del sindicato por sus políticas antidemocráticas, como al Estado por mantener un control corporativo sobre las organizaciones del magisterio. Hacia 1981, fecha de elecciones de distintas secciones del SNTE, fuerzas independientes de partidos políticos y grupos de izquierda ganan las direcciones de las secciones del SNTE en Chiapas y Oaxaca, y con el paso de los años logran tener mayor presencia política en diferentes partes del país, hasta consolidar la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) que unificaba estas corrientes disidentes que en 1989, lograron conquistar la dirigencia de la Sección IX, la de mayor envergadura del sindicato, por estar localizada en el centro del país y por el gran número de sus miembros.

En suma, el aumento de la matrícula escolar y la compleja red de relaciones de poder que existían dentro del SNTE provocaron conflictos en la esfera política, que a su vez perjudicaron al sistema educativo en su conjunto.

Otra de las graves herencias del sistema educativo de esos años fue que creció, al igual que el país, fuertemente centralizado. La unidad nacional, como una necesidad histórica después de la Revolución Mexicana, fue el factor clave en ese sentido.

La expansión educativa basada en la atención de la demanda, como la subordinación de los proyectos de planeación a las presiones políticas antes reseñadas, fueron elementos que incidieron en esa centralización del sistema educativo realizada por la SEP, que a través de los años trajo consigo la concentración del poder y la toma de decisiones del aparato burocrático central. Fue también evidente una estructura piramidal en donde las decisiones importantes se tomaban desde

arriba, lo que se tradujo en la ineficiencia del sistema. Así, la Secretaría se caracterizó en estos años por un funcionamiento rutinario del sistema, por la duplicación de funciones, la falta de comunicación horizontal, nula comunicación con la sociedad, la lucha por los recursos y por los conflictos políticos internos de líderes sindicales.

Tales formas de ejercicio y concentración del poder fueron aplicadas en distintas áreas a nivel nacional. Por ejemplo, las relaciones entre los gobiernos estatales y municipales fueron supeditadas al gobierno central, lo que en un principio se justificaba por la necesidad de lograr la cohesión y evitar antagonismos que habían aparecido con la Revolución pero posteriormente, con fines de control.

El sector educativo creció como otros sectores, fuertemente centralizado. Varios fueron los factores que incidieron en tal hecho: la necesidad histórica de unidad nacional, el fortalecimiento de la identidad cultural, la forma de expansión basada en la atención de la demanda educativa, entre otros más, ocasionaron que el sistema educativo que operaba a nivel central ampliara, tanto sus atribuciones como responsabilidades, las cuales iban desde expedición de títulos, libros, pago a maestros de todo el país, cambios de adscripción, hasta diseños curriculares; todo ello se operaba desde la capital del país. Dicha situación pronto fue inoperante y desembocó en la inconformidad del magisterio por el atraso de sus pagos hasta por un año lectivo.

En 1978, el gobierno de José López Portillo inició una serie de reformas de descentralización del aparato administrativo, debido a esta ineficiencia administrativa de la SEP. Se declaraba que además de funcionar lentamente, ésta lo hacía a un costo elevado, los recursos que se le asignaban no eran utilizados para el propio proceso de enseñanza, sino que se malgastaban en preservar una estructura burocrática. A esta primera etapa se le conoció como de desconcentración administrativa, y se refería a la representación de la autoridad central a nivel estado, región o municipio, creándose para tal propósito las delegaciones de la SEP en cada uno de los estados del país; sin embargo, la forma de enlace entre delegaciones y las oficinas centrales no resultó suficientemente ágil.

Con relación a los recursos destinados a la educación, el reducido gasto ejercido en el sector tuvo efectos nocivos en el sistema educativo. Si bien el porcentaje era el más alto de los presupuestos del gobierno federal, no lo era así a la hora de ejercerlo, resultando muy por debajo de lo programado.

Aunque se amplió la cobertura educativa, se tuvieron efectos nocivos como la desigualdad social y un servicio de baja calidad. A largo plazo, el decrecimiento del gasto educativo resultó muy costoso a la nación, dejando al SEM en desventaja para enfrentarse a los complejos desafíos propios de la economía mundial.

Desde la fundación de la SEP en 1921 hasta finales de la educación socialista, el presupuesto del gobierno federal aumentó constantemente, con grandes diferencias en 1922 y 1923²⁶ entre lo autorizado y lo ejercido. Se destinó mayor parte de los recursos al campo, a la enseñanza de las clases populares, a programas de alfabetización y de educación técnica. Pese al incremento del presupuesto, no se elevó la calidad educativa, ni se ejerció de forma adecuada, como lo indica el cuadro 1.

Un desglose de la información concentrada en el cuadro arroja los siguientes resultados: Las administraciones previas a Manuel Avila Camacho dan cuenta de los problemas anteriores que enfrentaba el país, al comparar las cifras y arrojar resultados tan discordantes que empiezan a ser más homogéneos con Cárdenas.

Con cambios evidentes en la asignación del presupuesto, durante el gobierno de Manuel Avila Camacho el gasto varía drásticamente, pues buena parte de los recursos económicos son desviados para la participación en la segunda Guerra Mundial. Durante el sexenio de Miguel Alemán aunque se pregonó que la educación era el motor del progreso y prometió por ello mejorar y ampliar su cobertura, se frenó la creación de planteles rurales y en la ciudad fue difícil encontrar espacios en las escuelas.

El gasto se realizó de forma más homogénea en la administración presidencial de Adolfo Ruíz Cortines, sobre todo a finales de ésta, en contraste con lo realmente ejercido anteriormente. En el gobierno de Adolfo López Mateos se incrementó el gasto real de la SEP, para 1963 se garantizó la demanda de educación a quien lo solicitase, pero únicamente en las ciudades aunque la educación rural continuó marginada.

²⁶ En esos años el presidente Obregón buscaba afanosamente el reconocimiento del gobierno de los Estados Unidos, se negociaron los pactos de Bucareli y el déficit fiscal era en realidad grave; aún así el gasto en educación creció. Véase Ornelas. *Op. cit.*, p. 248.

“El gasto en educación *per capita* creció como no lo hacía desde los años de la educación socialista y la inversión en infraestructura fue mayor que en ninguno de los gobiernos anteriores, sobre todo en la construcción de escuelas. Pero ese crecimiento siguió la pauta marcada por el presidente Alemán y se benefició a los habitantes de las ciudades y las oportunidades de mejor educación, sin que ésta fuera de calidad excepcional, se concentraron en los sectores medios.”²⁷

Cuadro 1. Gasto del gobierno federal. SEP
(Porcentaje del presupuesto total)

PRESIDENTE	AÑO	PRESUPUESTO AUTORIZADO	PRESUPUESTO EJERCIDO	VARIACION	PRESIDENTE	AÑO	PRESUPUESTO AUTORIZADO	PRESUPUESTO EJERCIDO	VARIACION	
Obregón	1920	1.1	1.3	0.2	Alemán	1947	13.3	10.1	-2.2	
	1921	3.9	4	0.1		1948	10.7	8.5	-2.2	
	1922	13	5.1	-6.9		1949	11	7.5	-3.5	
	1923	1.5	9.3	-5.7		1950	11.4	9.1	-2.3	
	1924	8.6	9.3	1.6		1951	11.5	7.8	-3.7	
Calles	1925	7.3	7.1	-0.2	Ruiz Cortínez	1952	10.7	7.1	-3.6	
	1926	8.5	7.7	-0.8		1953	11.5	9.3	-2.2	
	1927	8.3	8	-0.3		1954	12.6	8.7	-3.9	
	1928	9.3	9.3	0		1955	12.5	8.2	-4.3	
Maximato	1929	9.6	10	0.4		1956	12.5	8.8	-3.7	
	1930	11.3	11.5	0.2		1957	13.6	9.1	-4.5	
	1931	11.8	13.8	2		1958	13.7	9.6	-4.1	
	1932	12.7	12.9	0.2		López Mateos	1959	15.8	10.6	-5.2
	1933	14.7	12.7	-2			1960	18.4	9.7	-8.7
	1934	12.8	11.8	-1			1961	19.1	10.8	-8.3
Cárdenas	1935	16.9	12.6	-3.6	1962		20.9	12.4	-8.5	
	1936	17	12.8	-4.2	1963		21.8	14.2	-7.6	
	1937	18.1	13.6	-4.5	1964		25.5	13.2	-12.3	
	1938	16.3	13	-3.3	Díaz Ordaz	1965	25.6	11.1	-14.5	
	1939	15.3	11.7	-3.6		1966	25.7	14.5	-11.2	
	1940	16.5	12.4	-4.1		1967	26.1	12.9	-13.2	
Avila Camacho	1941	15.8	11.2	-4.6		1968	26.8	14.1	-12.7	
	1942	16.4	10.2	-4.2		1969	27.2	14.2	-13.5	
	1943	13.7	8.8	-4.9		1970	28.3	14.8	-13.5	
	1944	10.8	8.9	-1.9	Echeverría	1971	25.5	15.9	-9.6	
	1945	17	10.8	-6.2		1972	18	14.4	-3.6	
	1946	17.3	11.2	-6.1		1973	15	14	-1	
						1974	15.6	14.4	-1.2	
						1975	14.7	14.8	0.1	
				1976		14.4	14.4	0		

Fuente: Wilkie, James W. *La Revolución Mexicana: Gasto federal y cambio social*, México, FCE, 1978.

²⁷ *Ibid.*, p. 253.

Para continuar con el análisis, la política educativa con Díaz Ordaz no varió mucho, se siguió otorgando educación a aquellos sectores medios y urbanos, en especial al Distrito Federal, en detrimento de la población de áreas rurales. Así, es en este gobierno cuando se presenta la disparidad más alta en la historia entre lo presupuestado y lo ejercido.

Con Luis Echeverría el gasto real en educación creció incluso, como se observa en el cuadro 1; en 1975 se gastó más de lo autorizado, con el propósito de reconquistar el consenso de la clase media y mejorar la situación de las áreas rurales para frenar la migración hacia las ciudades, y llegó a subrayarse que “En ese sexenio los salarios reales aumentaron y en el sector educativo los ingresos de los docentes alcanzaron cifras históricas en 1976.”²⁸ Pero hay que señalar que parte de este gasto público se financió con recursos provenientes del exterior, lo cual tuvo como resultado una crisis económica sin precedente desde la Revolución.

Para la década de los años ochenta, el gobierno y el sistema político mexicano en su conjunto atravesaban por un periodo particularmente difícil de la historia posrevolucionaria, se encontraban inmersos en una profunda crisis económica activada por el problema de la deuda externa que afectó gravemente, entre otros sectores sociales, al educativo.

Entre las causas principales que activaron esta crisis económica interna se encuentran el hecho de que México experimentó, en un tiempo muy breve, dos fenómenos opuestos que han dejado secuelas negativas en la sociedad mexicana: el auge y la decadencia económicas. El primero tenía cimientos frágiles ya que se sustentaba en el descubrimiento de extensos mantos petrolíferos, hecho anunciado con mesura durante el gobierno del presidente Luis Echeverría. Ya en la presidencia de José López Portillo, caracterizada por una época de expansión de los precios internacionales del crudo, el país se convirtió en exportador de petróleo y sobre ese hecho giró la política económica. No obstante, el “auge” desembocó en decadencia; era tal el optimismo que causó el petróleo, que se empezó a gastar sin medida, en programas o proyectos fabricados de manera imprevista con escasos niveles de control. Poseer yacimientos no significaba que se pudiera explotar inmediatamente, se requería de grandes inversiones en exploración y tecnología de vanguardia, y como el ahorro interno era precario para esta clase de inversión, se acudió al endeudamiento externo. Aunado a esto, el

²⁸ *Ibid*, p. 255.

sector privado se contagi6 de la euforia del petr6leo, creciendo su deuda a ritmos todav1a m1s altos que los del sector p6blico. Se elev6 la inversi6n p6blica y privada, aument6 la masa de dinero, las utilidades crecieron y, parad6jicamente, en medio del auge y grandes expectativas, en 1977, para cumplir con los compromisos del gobierno federal con el Fondo Monetario Internacional (FMI), se impusieron los primeros controles al salario. Por otro lado, otras condiciones se muestran adversas: en 1981, los precios del petr6leo se desplomaron y el ritmo de endeudamiento no se pudo parar por los proyectos en marcha.

Desafortunadamente, las circunstancias internacionales a comienzos del decenio de los ochenta, la crisis en el mundo financiero y la ca1da de los precios internacionales del petr6leo, agudizaron a1n m1s la profunda crisis por la que atravesaba el modelo de desarrollo econ6mico que lleg6 a su fin, pero no sin antes dejar altas tasas de inflaci6n, una ca1da sensible de empleo y del ingreso y un claro reclamo de la sociedad al gobierno, toda vez que los mecanismos de generaci6n de legitimidad de las masas populares hacia el aparato de gobierno estaba asociado al gasto social; al disminuir 6ste, produjo como resultado un efecto similar en la aceptaci6n social hacia el statu quo. La recesi6n de los ochenta no se considera como elemento clave que explique la baja de la calidad educativa, no obstante, si aceler6 y exacerb6 condiciones prevaletientes del sistema educativo nacional.

Con un curriculum formal rebatido, con movimientos magisteriales en auge desde finales de la d6cada de los sesenta; con una reestructuraci6n administrativa de la SEP en marcha, (que tambi6n era impugnada por el Sindicato) y por las secuelas de la crisis de los a1os ochenta, las relaciones escolares se deterioraron y tuvieron efectos contrarios en asuntos cruciales, como en el nivel de calidad, el trabajo y la eficacia de los maestros.

Es a partir de 1982, que en M6xico se inicia el paso de un modelo de desarrollo agotado a otro de crecimiento econ6mico orientado hacia el exterior, que se gesta en un ambiente de liberalizaci6n del comercio internacional y de la globalizaci6n.

El nuevo modelo de desarrollo econ6mico puesto en marcha caracterizado por la modernizaci6n, da un giro completo al rumbo de la sociedad; se propicia la profundizaci6n de la interdependencia comercial y financiera, se reducen los m1rgenes de autonom1a de los pa1ses en desarrollo, primordialmente a trav6s de la deuda externa y pr6stamos internacionales. La educaci6n se maneja

bajo esos objetivos y se difunden las teorías economicistas del recurso humano, de costo-beneficio y mercantilista de la educación.

Así, en un contexto de crisis, de las urgencias del país y de su dependencia con el exterior, la integración de México a la globalización como alternativa de desarrollo, resultó obligada. El sexenio de Miguel de la Madrid (1983-1988), encabeza los cambios modernizadores; se establecen los cimientos de la transición con transformaciones en el sistema productivo que abordaremos más adelante.

1.1.3 La educación en la agenda internacional. Su impacto en el SEM.

En las últimas décadas del siglo XX el mundo fue escenario de, en otro momento, impensables transformaciones estructurales en el ámbito político, económico, social y cultural. La geopolítica mundial predominante del siglo pasado se vio acompañada por cambios substanciales; en otras palabras, la situación política prevaleciente a finales de la segunda Guerra Mundial fue dando paso a una nueva dinámica. Entre los componentes más importantes que han influido en la modificación de esta dinámica política mundial son, sin duda, la desaparición del bloque socialista, la caída del muro de Berlín, el término de la guerra fría y por consiguiente, el de un posible desarme a gran escala.

De igual manera, la estructura básica de la economía mundial se ha transformado. Una de las principales características de cambio en las últimas décadas del siglo XX, en el mapa geopolítico y económico, fue la conformación de tres grandes bloques económicos y comerciales (Unión Europea, Tratado de Libre Comercio de América del Norte y Cuenca del Pacífico). Evidentemente, ello marca un reacomodo de prioridades en la agenda internacional.

El comportamiento de la economía y la producción mundiales apuntan a que la tendencia por excelencia de nuestra época sea la globalización; en ésta, el papel estratégico lo desempeña la inversión extranjera directa (IED). Esta, junto con los flujos de capital, tecnología, capacitación y comercio que son parte de ella, han llegado a ser los instrumentos principales mediante los cuáles un número creciente de países es integrado a la economía internacional. Los avances tecnológicos en la

electrónica, la informática y las telecomunicaciones, permiten enlazar y articular un movimiento único de operaciones financieras y decisiones productivas a escala mundial.

Pero la incorporación de los países subdesarrollados a la economía internacional ha sido, como siempre, desigual y adversa. Las limitaciones a las que están expuestos actualmente los países pobres son producto de una explotación mediada por la fuerza militar, económica y/o comercial por parte de los países ricos, quienes no aceptan indiscriminadamente las reglas de mercado impuestas por los primeros. El mito más extraordinario de la llamada “ciencia económica”, consiste en que el mercado libre provee el sendero del desarrollo.

La globalización de la economía no es otra cosa, según especialistas en la materia, que políticas de corte neoliberal, decididas por los centros de poder financiero internacional que pretenden conseguir la “eficiencia económica”, abrigándose en principios tan ambiguos como el de “modernidad” o el de “sociedad tolerante”. El vacío teórico del neoliberalismo, por sus principios oscuros y contradictorios, sólo ha logrado resaltar la gran concentración de la riqueza en unos cuantos, con el empobrecimiento y desocupación o subempleo de millones de individuos económicamente activos en el mundo, todo en aras de subordinar la vida de los pueblos a los intereses específicos:

“La movilidad del capital que sería otra característica de la globalización, no ha producido una transferencia masiva de inversiones y de empleo de los países avanzados a los subdesarrollados, sino más bien la inversión extranjera directa esta altamente concentrada entre las economías industriales avanzadas, y el Tercer Mundo permanece marginado tanto de las inversiones como del comercio, considerando por separado a la pequeña minoría de nuevos países industrializados. Por lo tanto, la economía mundial está lejos de ser genuinamente “global”, ya que el comercio, las inversiones y los flujos financieros están concentrados en la triada Europa, Japón y Estados Unidos, permitiendo que estos países tengan la capacidad, especialmente si ellos coordinan sus políticas, de ejercer fuertes presiones de gobierno sobre los mercados financieros y otras tendencias económicas”.²⁹

La regionalización y el proceso globalizador esbozan un complejo panorama internacional en el cual coexisten -no sin contradicciones- las posiciones y políticas de liberalización comercial con el proteccionismo de países y bloques económicos y comerciales, Los cambios económicos que prometían una ampliación de mercados se han visto marcados con un acentuado proteccionismo,

²⁹ Rodríguez Araujo, Octavio. “Política y Neoliberalismo”, en *Globalización crítica a un paradigma*, Coord. Saxe Fernández, John. México, UNAM, 1999, p. 355.

dejando atrás la promesa de una cooperación internacional.³⁰ A ello se suma el hecho de que el tipo de crecimiento económico producido se da junto con un decrecimiento de los empleos.³¹

Además, este complejo panorama internacional se ha acompañado de graves y profundas recesiones en las principales estructuras económicas mundiales, incrementando aún más la ya existente brecha entre los países del Norte y del Sur, con sus secuelas de sufrimiento social, altas tasas de desempleo, analfabetismo, desnutrición; acumulado en gigantescas proporciones de población en gran parte de los países más pobres.

En el caso de nuestro país, la estrategia de política económica que reemplazaría al modelo de desarrollo apoyado en la sustitución de importaciones para incorporarse a la economía mundial, se basaba en sostener el crecimiento vía modelo secundario exportador y por ello, el gobierno de Miguel de la Madrid concentró todos sus esfuerzos en orquestar una política de estabilización macroeconómica, a fin de reducir la inflación, el déficit en balanza comercial y el pago de la deuda externa.

México, desde su ingreso al GATT (Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio) en 1986, inició una etapa de transición acelerada: en unos cuantos años se pasó del proteccionismo económico a una economía abierta, en virtud de los cambios en las relaciones económicas mundiales. Se transita, de un país principalmente productor de bienes de consumo intermedios hacia un mercado interno y seguro, a un sistema productivo enfocado a la exportación con miras a satisfacer demandas del mercado internacional.

Esta estrategia de especialización productiva volcada al mercado internacional, fue un proceso que se ha estado apoyando desde estos años, por políticas económicas neoliberales impulsadas por el FMI, dentro del contexto de la renegociación de la deuda, cuando “La magnitud que cobró la deuda externa abrió, cada vez más, las puertas a las agencias financieras internacionales para imponer los programas de ajuste que la región ha experimentado de manera rigurosa desde los inicios de los años

³⁰ Ello queda de manifiesto cuando se analiza que “Los términos de intercambio de los países menos adelantados se ha reducido en un 50% acumulativo en los últimos 25 años. El promedio de los aranceles con que los países industrializados gravan sus importaciones de los países menos adelantados son 30% superiores al promedio Mundial” PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano*, 1997, p. 10.

³¹ Kliksberg, Bernardo. *El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional*, México, INAP/FCE, 1994, p. 21.

ochenta. En especial, el Fondo Monetario Internacional vio acrecentado su poder de control sobre la política económica, financiera y monetaria. (...)”³²

Para finales de esta década de los ochenta, la propuesta neoliberal alcanzó una aceptación generalizada a nivel regional, que se refleja en los avances de la desregulación económica (privatización acelerada), apertura comercial y financiera, austeridad fiscal; elementos que abrieron un mayor espacio al proyecto secundario exportador que, sin embargo, presentó serios problemas de viabilidad en el corto y mediano plazo por el rezago productivo, tecnológico, y financiero observado en la llamada década perdida.

Se calculaba que con la privatización, la desregulación y el fomento de las exportaciones, la planta industrial del país obtendría un incremento en los márgenes de productividad y eficiencia; en esa línea, todos los apoyos institucionales se dieron para conseguir estos objetivos.

En tal contexto, la educación en general aparece en la agenda gubernamental como un aspecto relativamente secundario frente a las graves y complicadas presiones que enfrentaba México para reestructurar su economía y sentar las bases de este nuevo modelo económico de desarrollo para el futuro, pero cuya relevancia en la agenda internacional demanda ubicarla como foco central de atención.

Paradójicamente, a partir de 1983, el gobierno delamadrista restringe drásticamente el gasto público en todos los sectores, y en este año se inicia la caída del gasto en el sector educativo que como proporción del Producto Interno Bruto (PIB) pasó de 5.3% en 1982 a 3.8% en 1983, llegó a su nivel más bajo en 1988 con 3.5%, Sin embargo a partir de 1989 el gasto en educación como proporción del PIB vuelve a incrementarse a un 3.7%.³³

Los cambios en las orientaciones del sistema educativo mexicano, en la década de los años setenta y ochenta, que se derivan de dar vigencia a conceptos jurídicos que emanan de formas federales y republicanas, en ideas y control que proceden de teorías administrativas; de arreglos políticos entre

³² Noriega Chávez. *Op. cit.*, p. 25.

³³ Datos tomados de Pavón Tadeo, María. *La crisis no ha dejado incólume el área educativa, pero con la educación ha sido asaz violenta*, México, U2000, no.146, 6/11/1993, p.3.

autoridades y organizaciones gremiales que implican relaciones de poder y conflictos de tendencia, marcaron el inicio del cambio en el SEM, dando paso un nuevo modelo de desarrollo educativo, que a su vez, se redefinió de acuerdo al nuevo modelo de desarrollo económico.

En consecuencia, la apertura hacia el exterior y la inserción de México en el mercado mundial provocaron que las políticas educativas nacionales se empaparan, de una u otra manera, por políticas favorables al libre mercado, dificultando la correlación irremplazable que debe existir entre educación, cultura y tradiciones e incidiendo en el sector productivo, así como en la concepción de un proyecto de nación de largo plazo en beneficio de la población en general y no sólo en favor de pequeños sectores sociales.

La esencia de estas reformas educativas nacionales se relaciona con la Teoría del Capital Humano, donde se concibe a la educación y capacitación como formas de generar beneficios futuros, individuales, por medio de ingresos más elevados. Esta conceptualización condujo a la búsqueda de metodologías que permitieran calcular la posibilidad de rendimiento de la educación; y por la otra, estimar su contribución al crecimiento económico y requerimientos de formación de la mano de obra para un futuro próximo. Es decir, abrir las posibilidades educativas permitiría ampliar en consecuencia, las oportunidades de una mejor distribución del ingreso. A partir de esta concepción se dedujo que la escasez de mano de obra calificada era un obstáculo para el desarrollo.

La orientación de estas políticas en México, como en la gran mayoría de los países subdesarrollados, tiene entre sus interlocutores mundiales a los organismos internacionales como el FMI, el BM, y el BID -que son organismos ejecutivos del capital mundial que juegan un papel importantísimo en la regularización de la economía capitalista mundial,- quienes consideran a la educación como el eje para lograr los objetivos políticos y sociales de legitimación que necesita el nuevo sistema económico, lo cual propicia que las necesidades del gran capital determinen las características, modalidades y desempeño que debe efectuar el recurso humano.

Parece no haber discusión en cuanto a que la calidad educativa del recurso humano tiene un efecto causal positivo sobre variables como: el ingreso, el empleo, el crecimiento económico y la equidad social, entre otras cosas, pero no necesariamente tiene resultados benéficos y afines en cualquier país, pues el problema de fondo de todo esto se localiza en la gran diversidad de realidades sociales,

políticas, culturales y económicas existentes a nivel mundial, para las cuales la estructura teórica educativa de estos organismos internacionales queda en entredicho.

1.2 LA URGENCIA DE LA REFORMA

El término reforma no es ajeno ni desconocido en el Sistema Educativo Mexicano, ha sido utilizado más de un par de ocasiones por diversas administraciones presidenciales para abanderar “cambios profundos” en la orientación de la política educativa oficial de México a lo largo del siglo XX. Su empleo en los discursos oficiales ha obedecido más a factores políticos que a las necesidades educativas de la nación, contraviniendo la naturaleza de su conceptualización, que refiere que la reforma educativa³⁴ consiste en cambios profundos en la política educativa de un país, que deben estar planteadas por encima de las vicisitudes políticas de los Gobiernos, con sentido de continuidad y en el marco de una visión, de un proyecto de nación. Los planes y programas concretos de acción son imprescindibles en la aplicación de estas reformas, que no rompen bruscamente con el legado cultural o histórico, pero si demandan de una gran dosis de innovaciones con miras a mejorar la calidad de la enseñanza y ampliar su extensión o generalización. Además, han de ser anticipatorias de requerimientos y situaciones socioeconómicas y culturales considerando, por ejemplo, los aspectos de educación-empleo, cuya problemática cada vez es más aguda. Pero para que una reforma educativa sea viable y ética es indispensable una amplia participación social de la opinión pública como de profesionales, ya sea para adaptar al sector educación con el modelo de sociedad elegida o para a través de éste, propiciar un nuevo modelo de sociedad.

Pero en el caso del SEM las anteriores consideraciones no fueron contempladas en el pasado como partes substanciales para modificar la orientación de éste. Por ejemplo, en el periodo presidencial de 1964-1970, el secretario de Educación Pública tocó varias veces el tema de la reforma educativa; algunas ocasiones hacía alusión al sector educativo al cual veía con una vocación mal determinada, con anacronismos en los programas de enseñanza, inadecuados al concepto moderno del universo y ajenos a conocimientos que impulsaran el desarrollo del país, otras veces aludía a las innovaciones en la metodología de la enseñanza. En tanto, para el presidente Díaz Ordaz la reforma significaba

³⁴ *Diccionario de Ciencias de la Educación*, Tomo II, España, Santillana, 1992, pp. 1241 y 1242.

una empresa colectiva; sin embargo, la eventual reforma de la educación en esos años se alimentaba con expectativas y se apoyaba en el vacío.

Asimismo, la política educativa del sexenio de Luis Echeverría también se presentó como una “reforma educativa”, expresión que fue utilizada para englobar desde el inicio de este periodo, cualquier acción efectuada en el sistema educativo, cuando se consideró “(...) lo mismo la creación de nuevas instituciones que la expedición de nuevas leyes; la renovación de los libros de texto que la expansión escolar. Sin embargo, el régimen nunca definió con precisión los objetivos de la reforma educativa ni sus metas y programas. La reforma se presentó como un proceso permanente, orientado a promover la educación nacional y proyectarla sobre las transformaciones indispensables de la sociedad mexicana.”³⁵

Con todo, la política educativa de esta administración se inspiró en una filosofía de cambio, avance novedoso e importante con respecto a otros sexenios, pero lamentablemente no se llegó a precisar si su política tendía a un cambio estructural. En ese sentido, estas reformas adolecían de modificaciones de cierta profundidad pues sólo emprendieron enmiendas y adaptaciones superficiales.

A partir de la década de los años ochenta, México y su sistema educativo evidenciaron la inaplazable necesidad de emprender profundas transformaciones para insertarse al cambiante mercado mundial, aunque enfrentaba otro tipo de circunstancias: los conflictos sindicales, la complejidad burocrática, la centralización, la desigualdad educativa, factores éstos que han justificado importantes proyectos que tienen como finalidad resolver problemas como la descentralización y la desigualdad educativa. En esta tónica, los síntomas de disfuncionalidad en los diversos componentes del sistema educativo fueron aprovechados para respaldar el cambio de orientación educativa del país, con un mayor “beneficio social” y acorde con las nuevas tendencias de la economía mundial.

Los proyectos propuestos al sistema educativo mexicano tienen su fundamento teórico en conceptualizaciones que circulan de manera generalizada a nivel internacional. La globalización ha

³⁵ Meneses. *Op. cit.* Vol. IV, p. 172.

hecho viable impulsar dichas transformaciones en los sectores educativos de un gran número de países. Tales propuestas son comunes para distintas regiones y países, sin considerar contextos nacionales, cultura y tradiciones pedagógicas, como si todos los sistemas educativos requirieran las mismas necesidades y políticas educativas.

Es posible afirmar que el factor económico ha influido de modo determinante para transformar los fundamentos de los sistemas educativos en todo el mundo, porque en la doctrina económica de la globalización el fin principal es lograr la recuperación económica alcanzando la eficiencia y competitividad, todo ello indispensable para que los países puedan ganar terreno en los mercados internacionales, bajo el supuesto de que avanzar por ese camino conduce al desarrollo de los países y, en consecuencia de su población; donde la educación, núcleo constitutivo de la modernidad, se vierte hacia esos objetivos y se propugna implícitamente una manera de educar y de organizar la educación coherente con sus postulados. Entre estos cambios están: las estrategias orientadas a diversificar las fuentes de financiamiento; la política de evaluación, como base para la asignación de recursos necesarios; y la tendencia hacia la privatización de los servicios educativos. Tal situación abrió el camino a nivel nacional para que el gobierno mexicano pusiera en marcha cambios en favor de estas tendencias predominantes.

El discurso oficial giró entonces en torno de un proceso de transición del sistema educativo mexicano, de reforma, que se construye sobre lo existente, sin cambios revolucionarios que destruyan para luego volver a edificar, entendiéndose como reforma un proceso de cambio, paulatino, gradual, de modificación de patrones establecidos y rompimiento de inercias, pero sin hacer referencia a estrategias, acciones, niveles ni campo específico de aplicación. Así se pasó de la preocupación por ampliar la cobertura y los beneficios a capas más amplias de la población a buscar y elevar la calidad de los servicios, lo que frenó el dinamismo y el crecimiento registrado hasta entonces, y un retiro paulatino del Estado. Se redoblaron esfuerzos por lograr una mayor vinculación entre el sistema productivo y educativo, con la canalización de la matrícula hacia ciertas opciones técnicas; se impulsó y consolidó la descentralización de la SEP y se impusieron cambios en las políticas laborales (apareciendo tendencias hacia la temporalidad en la contratación y subcontratación) en relación con los sindicatos. En el terreno del financiamiento, se abrieron vías para diversificar sus fuentes -incluidos estímulos directos e indirectos para la privatización, en particular en niveles superiores- condicionando su asignación, mediante proyectos ligados a la

evaluación, sujeta a la llamada rendición de cuentas; ello va desde lo individual, institucional hasta proyectos, propios del *Sistema Nacional de Investigadores* (SNI), sistemas de estímulos y programas como el *Fondo para la Modernización de la Educación Superior* (FOMES). También se aplicaron proyectos compensatorios para atender a los más pobres entre los pobres, apoyados con financiamiento proveniente del exterior.

1.2.1 Determinantes para una consideración de la reforma al SEM.

Desde la creación de la SEP en 1921 en nuestro país, muchas han sido las modificaciones hechas en materia educativa, ya sea en cuestión de legislación, metodología o recursos didácticos. Sin embargo, estos cambios generalmente reflejaron una visión política, burocrática y sexenal dejando a un lado el análisis de los requerimientos educativos de la nación, en la mayoría de las veces.

Del mismo modo, hay una clara desarticulación entre los instrumentos y mecanismos de la política educativa (comúnmente llamada *reforma*) de una a otra administración presidencial, ya que en cada sexenio se concede, dependiendo de los objetivos trazados, mayor o menor importancia a dichos instrumentos y, en su caso, favoreciendo a otros, sin establecer una línea homogénea.

Diversos factores marcaron el cambio de la tendencia educativa mexicana en los inicios de los años ochenta. Cada uno de ellos jugó y desempeñó un papel preponderante en el tránsito de los objetivos y prioridades de un sistema de expansión educativa a otro de modernización educativa.

A nivel nacional, la expansión del sistema escolar favoreció de manera desigual a diversos grupos de población; campesinos e indígenas fueron relegados en el acceso, permanencia y distribución de oportunidades educativas. De igual modo, se generó una disparidad entre regiones y entidades del país; en especial salieron perjudicados los estados del sur, originando dinámicas y contradicciones manifiestas en esta población que fue marginada de los servicios. Asimismo, la educación que se otorgó en este periodo de expansión fue de baja calidad, de nula relación con los contenidos programáticos, propiciando un deterioro educativo.

Otro elemento a considerar en la agudización de los problemas educativos fue la influencia de las redes de relación y control del sistema político a través del SNTE, donde se restringió la participación del magisterio con sus formas de control generando, de cierta forma, el alejamiento de éste del debate pedagógico-educativo, y propiciando las negociaciones clientelares. Otra herencia que trajo consigo la forma de expansión basada en la atención de la demanda, fue la centralización tanto de las atribuciones como de las responsabilidades de la SEP, que resultó inoperante, desembocando en un complejo aparato administrativo que se mostraba ineficiente ante un sistema educativo que había incorporado, en dos décadas, a más de 16 millones de alumnos. La falta de presupuesto explica también, en parte, el deterioro del sistema educativo en general, y especialmente de los programas destinados a atender desigualdades educativas. Esta reducción se interpreta como una pérdida de la importancia política y social del sector educativo en el país.

Aunado a lo anterior, la crisis económica de la deuda externa que se suscitó en los años ochenta agudizó aún más los problemas educativos, sobre todo en la disminución de la oferta en las zonas rurales. Es importante tomar en consideración que la magnitud que cobró la deuda en toda América Latina, permitió cada vez más la entrada a escena de los organismos financieros internacionales para imponer programas de ajuste. En especial el FMI, junto con el Banco Mundial, vieron acrecentado su poder de control sobre la política económica, financiera e internacional de muchos países de la región, y el caso de México no es la excepción.

“(...) al estar estos sujetos a políticas de ajuste determinadas por organismos internacionales reguladores del mercado financiero como es el Fondo Monetario Internacional, han visto restringida su capacidad para definir y sostener autónomas, con la consecuente incertidumbre y aumento del nivel de dependencia internacional e ingobernabilidad.”³⁶

La deuda externa mexicana, formulada como una vía de solución vital para lograr el crecimiento y el bienestar social no conseguido en la década perdida, es una pieza clave en la actual estrategia económica nacional, donde los interlocutores internacionales, FMI y Banco Mundial, buscan una solución de causalidad para satisfacer las necesidades de reproducción capitalista y valorización en función del capital transnacional, mediante un lenguaje innovador, como la modernidad, la estabilidad, el crecimiento y la innovación, acompañada de una liberalización financiera y

³⁶ UNESCO. *El Financiamiento de la educación en periodos de austeridad presupuestaria*, Santiago, Chile, UNESCO/CRESALC, 1990, p.39.

comercial, así como de un proceso privatizador, donde el Estado interventor dejará sus paraestatales al libre juego de la oferta y la demanda.

El crecimiento, la modernización, la estabilidad, la rentabilidad y la innovación, han intentado complementar el surgimiento de un nuevo modelo cuya característica primordial sea la integración total de los países en desarrollo al proceso de acumulación capitalista, en respuesta a los intereses del capital transnacional. Por consiguiente, aunque la política educativa mexicana debería obedecer por regla general a cuestiones internas, es evidente la apertura y aceptación de corrientes internacionales en boga, tanto en métodos pedagógicos como en esquemas de planeación y administración; así, no es erróneo considerar que el proceso de transición del sistema educativo, y en especial en todo lo que tiene que ver con educación básica; la descentralización de la educación básica y normal; la universalización de la primera; el incremento de programas compensatorios, el énfasis en la calidad, responden todos ellos y en gran medida, a principios ampliamente aceptados en el ámbito internacional sobre la forma de atender los problemas en el campo de la educación.

1.2.2 La educación básica.

Hoy es un hecho, la situación sobre la calidad y relevancia de la educación básica es de interés mundial y pasa, de la preocupación del crecimiento de la matrícula y expansión de los sistemas educativos, a la evaluación de los resultados de la educación.

Esta propuesta ha sido aceptada en México desde los años sesenta y ha sido objeto de ejecución en distintas iniciativas gubernamentales. Tradicionalmente, la educación primaria a nivel general ha sido considerada la base de la democracia mexicana, dada su universalidad y obligatoriedad; pero a partir del gobierno de López Mateos, a la educación primaria también se le considera como un instrumento de homogeneización, es decir, como la base cultural de todos los mexicanos. Un ejemplo de ello, es el *Programa de primaria para todos los niños* que buscaba alcanzar un índice de eficiencia terminal de 75% en 1986. No obstante, para 1990, el Programa para la Modernización Educativa reconoció que el índice de eficiencia terminal para primaria era apenas de 52%.

Ya en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, el núcleo de los lineamientos educativos giró, esencialmente, en torno del desarrollo cualitativo de la educación primaria y normal. Se deduce que el hecho de que se tenga por ejes principales a estos niveles, no es más que otra señal de sus condiciones institucionales de producción directa, es decir, se admite la hipótesis de que gran parte de los problemas educativos en general o de otros niveles, radica en las deficiencias de la educación básica.

Por ello, la educación es una necesidad imprescindible de la vida social; se considera que ésta conserva y asimila el acercamiento de la cultura de los grupos humanos, pues proporciona la aptitud y la capacidad de crear bienes necesarios para un bienestar común, si partimos del hecho de que “La educación contribuye a efectuar los cambios que demanda la sociedad, con la finalidad de lograr la redistribución justa y equitativa de los bienes económicos, la libertad, la igualdad, la vida democrática y el progreso material y cultural de un pueblo.”³⁷

Si bien la educación es considerada como un vehículo de movilidad social individual o de grupo, no es la única variable clave del desarrollo colectivo de la nación ni la salida de ésta del subdesarrollo. Existen otros factores que, en conjunto, tienen mucho mayor peso, como la carga de la deuda externa e interna; la capacidad de ahorro interno; el grado de desarrollo de la tecnología productiva; la eficiencia o el grado de corrupción de la burocracia estatal y la situación de los mercados mundiales de mercancías y capitales; el proteccionismo del Primer Mundo, la fuga de capitales, la pobreza absoluta y la distribución extremadamente desigual del ingreso, los gastos militares, el paupérrimo porcentaje asignado al sector de ciencia y tecnología, la dependencia de la clase política empresarial nacional ante los centros de poder mundial y nuestra falta de proyectos nacionales político-económicos.

Es casi un consenso entre los especialistas de este nivel y las instituciones multilaterales de desarrollo, la prioridad que se debe dar a la educación en la perspectiva de superación de la pobreza, por el papel que desempeña en el mejoramiento de los ingresos y por los impactos dinámicos en el aparato productivo. Pero es conocido también que los logros escolares obedecen al nivel educacional de los hogares, de las condiciones físicas, del acceso al agua potable, de la mejoría de las

³⁷ Beltrán V., Juan Manuel. “Filosofía y Política de la Educación en Valores y Metas de la Educación en México”, en *Valores y metas de la educación en México*, Cueli, José (coord.). México, Ed. La Jornada, 1990, p. 102.

condiciones sanitarias de las viviendas, de la reducción del hacinamiento, del estado nutricional de los educandos, de la situación laboral de los padres, entre otras condiciones ya señaladas. Por tanto, se manifiesta que es también en el ámbito de los hogares donde deben necesariamente conectarse los programas y proyectos de desarrollo social, a fin de incidir en la reproducción del circuito intergeneracional de la pobreza.

A pesar de la notable expansión del sistema de educación básica en México a lo largo de las últimas décadas del siglo XX, han subsistido dos serios problemas en este nivel: la desigualdad educativa y la deficiente calidad de la educación.

Al revisar la estadística del sector educativo a nivel nacional y distintos estudios sobre la situación que guarda la educación básica en México llama la atención, primero, las disparidades estatales y regionales en la asignación de recursos; segundo, el comportamiento de los indicadores educativos y; tercero, las observaciones recurrentes que muestran que los problemas educativos más agudos se localizan en aquellas entidades donde se tiene una población rural establecida en un gran número de localidades de menos de 1 000 habitantes, que componen estratos socioeconómicos bajos dedicados principalmente al sector primario.

Para el año escolar 1991-1992 el promedio nacional terminal fue de 58.11%, no obstante, éste no reflejó la realidad educativa nacional, ya que mientras en el Distrito Federal y Morelos finalizaron la educación primaria prácticamente ocho alumnos de cada diez, en Chiapas sólo egresaron tres y en Guerrero y Oaxaca cuatro. Hacia el interior de estos estados, sólo uno de cada diez alumnos terminó sus estudios en las zonas rurales e indígenas. También, abajo de la media nacional, se advirtió otro grupo de estados en el que cuatro de cada diez alumnos no terminaron su primaria completa. Es importante manifestar que estos estados tienen extensas zonas rurales con las características antes señaladas.

En efecto, alcanzar mayores niveles de calidad en los múltiples aspectos del proceso educativo (planes, programas, práctica docente y recursos materiales) supone también reconocer que la problemática del país, en el ámbito de la educación, enfrenta retos en los que intervienen factores socioeconómicos, culturales y geográficos, cuyas características concretas y diferenciadas producen una compleja agudización de los problemas en determinadas regiones del país. En estas zonas, el

gobierno mexicano ha reconocido que es impostergable redoblar esfuerzos, a fin de mejorar integralmente el servicio educativo, bajo el criterio fundamental de la equidad donde se asume que debe otorgarse más a quienes así lo necesiten.

Otra visión de esta necesaria universalización de la educación básica a partir de la década de los noventa que circula a nivel internacional, está referida a altas tasas de rentabilidad económica que proporciona. Los rendimientos económicos marginales de la inversión en este nivel medidos en términos de productividad e ingreso, manifiesta que son a menudo más altos que los de la inversión en capital físico (infraestructura) o de cualquier otro nivel.

En el ámbito nacional, la educación básica es considerada el eje para lograr los objetivos políticos y sociales de legitimación que necesita el nuevo sistema económico, pues en este nivel, la educación es considerada una superestructura que dispone de capacidad suficiente para modelar a los hombres y para influir en la estructura general la sociedad. Ahí radica su importancia política, por la identificación del individuo con las instituciones que lo gobiernan.

Producto de todo lo anterior, es que a partir del gobierno de De la Madrid, la educación básica se convierte en el eje principal, en torno del cual girarán la mayor parte de las acciones gubernamentales, para cumplir con los lineamientos tanto de carácter económico político, como internacional; sin embargo, la crisis económica imposibilita estos propósitos y es hasta el gobierno de Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo, cuando ampliamente se da prioridad a este nivel, tanto en pronunciamientos como en hechos.

1.3 LA REVOLUCION EDUCATIVA: MIGUEL DE LA MADRID

En medio de una profunda crisis económica activada por el problema de la deuda externa, el gobierno de Miguel de la Madrid iniciaba su gestión enfrentando innumerables y complejos desafíos que erosionaron entre otras muchas cosas, el modelo de desarrollo nacional, el cual ya había soportado numerosas crisis y presiones de naturaleza endógena y exógena. La deuda, la inflación, el déficit del sector público, la fuga de capitales y la caída de la tasa de crecimiento económico, constituyeron indicadores que reflejaron la dimensión de los problemas por los que atravesaba el

país. Aunado a ello, la administración del madrista heredaba los compromisos adquiridos por el gobierno anterior con el FMI y en agosto de 1982, por las difíciles circunstancias económicas se ve obligada a declarar la moratoria de sus pagos. Asimismo, el gobierno mexicano necesitado de divisas, firmó un convenio con el Fondo y accede a poner en marcha un programa de disciplina fiscal y ajuste económico que se proponía enmendar los desequilibrios más agudos y restablecer el crecimiento (*Programa Inmediato de Reordenación Económica*, PIRE). Este programa fue el pionero de una serie más que tenían por objetivo “corregir las causas estructurales de la crisis” y dar prioridad a los aspectos sociales y redistributivos del crecimiento; reorientar y modernizar el aparato productivo, descentralizar las actividades productivas, fortalecer la rectoría del Estado y estimular al sector industrial. Sin embargo, estos propósitos quedaron en el papel y las políticas no perdieron de vista la continuidad de la disciplina fondomonetarista, concentrándose en la apertura hacia el exterior, la inserción y lucha por los mercados internacionales, y en ejecutar acciones para lograr la liberalización comercial, pieza fundamental de los programas de ajuste del BM y FMI. Además, se estableció como prioridad el pago de la deuda ajustándose el presupuesto federal, acorde con las estrategias de adelgazamiento del Estado, en aras de la privatización y del “saneamiento de las finanzas públicas”.

Las líneas macroeconómicas impuestas en estos años incidieron en el gasto público y privado con implicaciones en el terreno de las políticas sociales y por tanto, de las posibilidades educativas, aunque el discurso del gobierno de Miguel de la Madrid señalara que la educación en general necesitaba ser objeto de una *revolución educativa*³⁸ que revalorara el sentido y la orientación del sistema público de educación en México, donde el ámbito educativo ocuparía el primer lugar; este discurso sólo pretendió contrarrestar el freno que la austeridad impuso a este sector. Hacer más con menos fue la consigna que enarbó una reducción drástica de los recursos económicos a éste, por la necesidad de reducir la inversión gubernamental al gasto social.

“(...) El discurso educativo oficial se centra en la llamada revolución educativa. El proyecto no tiene más contenido que la *eficientización* de la inversión estatal en el ámbito educativo. Se abandona el discurso de la planeación y entra de lleno a la evaluación empresarial del aparato educativo importando términos tales como *excelencia* y posteriormente *productividad*. (...)”³⁹

³⁸ Pretendía elevar la calidad de la educación en todos los niveles, ampliar el acceso a servicios educativos en zonas marginadas y regionalizar la educación básica.

³⁹ Ordorika, Imanol. “Alcances y límites de la reforma en la universidad pública mexicana” en *Revista Momento Económico* núm.59, México, IIEC/UNAM, enero-febrero de 1992, p. 2.

Las líneas generales en política educativa emprendidas a partir de este sexenio, no alcanzaron entre sus objetivos elevar la calidad de la educación en todos los niveles ni ampliar el acceso a los servicios educativos en zonas marginadas, reflejando en todo caso un cuadro educativo desolador que, más que avances, tuvo retrocesos que se evidenciaron en la disminución de la capacidad de cobertura de la educación primaria, desatención educativa en comunidades de extrema pobreza, cancelación o disminución drástica de programas especiales dirigidos a reducir los problemas de calidad y desigualdad educativa.

La reducción del presupuesto fue un factor importante que incidió en el deterioro del sistema educativo en general, y principalmente en los programas encargados de atender las desigualdades educativas.

Algunos especialistas manifiestan que los análisis de las estadísticas y diagnósticos educativos muestran un panorama desalentador en los datos cuantitativos, ya que desde 1982 apareció en escena un nuevo fenómeno, el preocupante proceso de deterioro del sistema educativo en su conjunto y de muchos de los indicadores más importantes de su desarrollo.⁴⁰ Algunos datos indicativos de este deterioro son:

- Disminución de la capacidad de cobertura de la educación primaria. Si bien en 1982 se estimaba que 34, 000 niños en edad de ingresar a la escuela primaria se encontraban fuera de ella, en 1987 esta cifra se incrementaba a 300, 000.⁴¹
- Desafortunadamente, durante esos años de crisis llegó a ser indispensable, para muchas familias, el ingreso que pudieran percibir por sus hijos en edad escolar y, como consecuencia, muchos dejaron de asistir a la escuela.⁴²
- La eficiencia terminal de las escuelas ubicadas en zonas indígenas rurales y dispersas, que habían alcanzado ya índices cercanos al 20% disminuye nuevamente al 10% en 1985, nivel históricamente superado.

⁴⁰ Ver Schmelkes, Sylvia. “Problemas y retos de la básica en México”, en *Cambio estructural y modernización educativa*, Sierra, Ma. Teresa (coord.). México, UPN/UNAM/COMECOSO, 1991.

⁴¹ Para más información ver a Havín, Sonia. “Exclusión y rezago escolar: Elementos para una interpretación prospectiva”, ponencia presentada en el Coloquio *Estado actual de la educación en México*, México, CEE, 1988.

⁴² Cueli J. et al. *Op. cit.*, p. 11.

- El coeficiente de absorción del egreso de primaria en el nivel medio básico se redujo de 89 a 83% entre 1983 y 1987.
- Hay algunas estimaciones que indican que a inicios del ciclo escolar 1987-88, 15, 000 comunidades que en algún momento fueron atendidas por un maestro o más para impartir educación primaria, se encontraban desatendidas.⁴³
- Se cancelaron o disminuyeron notablemente programas especiales dirigidos a reducir los problemas de calidad y desigualdad educativa. Tal fue el caso de los cursos comunitarios del CONAFE, que disminuyeron a la mitad. Las Casas Escuelas cerraron y se cancelaron los Centros de Educación Básica Intensiva destinados a atender a la población entre 11 y 14 años de edad sin primaria terminada.

Hay consenso entre los investigadores en la materia en cuanto a que la disminución de los recursos en el sector educativo afectó principalmente cinco aspectos:

1) Al disminuir drásticamente las condiciones de vida de grandes sectores de población, se afectaron las condiciones nutricionales y de salud física y mental de la población infantil y juvenil y con ello, sus posibilidades de desarrollo y aprendizaje.

2) Hubo repercusión en los niveles de eficiencia del sistema educativo como consecuencia del aumento relativo de su costo para los diferentes sectores de la sociedad. Aun suponiendo constantes los precios de los artículos escolares, al disminuir el ingreso familiar como consecuencia del desempleo, el subempleo y la caída del poder adquisitivo de los salarios, el peso de los gastos para educación dentro del presupuesto familiar aumentó, hecho que hizo más difícil el paso y el éxito escolar de segmentos significativos de la población mexicana. Por otro lado, la austeridad impactó directamente la vida cotidiana de las instituciones en donde las condiciones materiales se vieron seriamente deterioradas.

3) El férreo control que hubo sobre los salarios de los trabajadores de la educación ocasionó que éstos buscaran ingresos complementarios en detrimento de sus actividades profesionales. Además, la necesidad de movilizarse organizadamente para mejorar su situación, dio origen a conflictos y

⁴³ Cfr. *Diagnóstico de la Educación Nacional*, Centro de Investigación Cultural y Científica A. C., México, mimeo, 1988.

movimientos en los distintos estados, que si bien eran justos, afectaron el desarrollo de las actividades educativas.

4) Hubo un cambio en la forma social de percibir a la educación, pues ya no aseguraba ni empleo ni movilidad social, lo cual incidía en la demanda de servicios, generando una acentuada acción darwiniana del sistema educativo y con ello, de las desigualdades sociales.⁴⁴

5) Se vio afectado el desarrollo de las investigaciones en ciencia y tecnología por ser, aparentemente, prescindibles en el corto plazo o de menor urgencia. Sin embargo, esto postergó la solución y profundizó el problema de dependencia científica y tecnológica.

En cuanto a la descentralización, ésta fue un proyecto de campaña de De la Madrid, quien proponía una descentralización profunda que comprendiera todos los ámbitos de la vida nacional que hiciera posible, a través de una reforma fiscal, una mejor distribución de los recursos económicos entre la federación, estados y municipios. En el plano educativo se emprendieron las negociaciones entre la SEP, el SNTE y los gobiernos de los estados para firmar los Convenios para la Descentralización Educativa. Sin embargo, al inicio del proceso se presentaron presiones sindicales, pues el SNTE demandó otorgar los puestos de dirección de las delegaciones a candidatos carentes de las cualidades necesarias para desempeñarlos, provocando el freno a la descentralización, pues resultó obvio que los dirigentes del sindicato que habían acumulado poder desde hacía más de cuatro décadas gracias al centralismo educativo, consideraran tal proceso como una seria amenaza a su poder.

Así, al terminar el sexenio no se disminuyó el centralismo ni se debilitó el liderazgo sindical, como tampoco se eliminó el lastre burocrático. En todo caso se estableció el marco jurídico y normativo, para lo que en la siguiente administración presidencial se conformaría como el proceso de federalización.

Finalmente, el gobierno de Miguel de la Madrid se caracterizó por haber tenido sendos planes educativos, pero sin haber desarrollado una tendencia educativa especial.

⁴⁴ Noriega Chávez. *Op. cit.*, p. 27.

1.4 LA MODERNIZACION EDUCATIVA Y SU FINANCIAMIENTO: CARLOS SALINAS DE GORTARI

El sexenio de Carlos Salinas de Gortari continuó con las mismas estrategias macroeconómicas iniciadas por de la Madrid, pero con mayor velocidad y profundidad. Se fomentó el cambio de una política estructural de la economía que favoreciera el retiro del Estado de las actividades productivas; su discurso giró en torno de un proyecto más amplio de modernización nacional que transformara a la sociedad, en busca de condiciones favorables para la expansión del gran capital nacional y extranjero que permitiera reestructurar la dinámica económica de México, la apertura al comercio exterior, la desregulación económica y el control de la inflación.

Esta política de modernización económica se inició en un ambiente de estancamiento, de tendencias hiperinflacionarias y con graves saldos sociales producto de la implantación de los programas de ajuste aplicados en el gobierno anterior. Cuando la estrategia basada en sostener el crecimiento económico vía modelo secundario exportador alcanzó un auge en esta administración, la participación del Banco Mundial se incrementó notablemente en el sector educativo, y los montos destinados a universalizar la educación primaria fueron considerables, situación que explica la creciente aplicación de políticas afines entre el BM-FMI y el gobierno salinista en materia económica.

En el contexto de la aparente recuperación económica, el sector educativo aceleró las transformaciones y consolidó reformas sobre las bases creadas por el sexenio de Miguel de la Madrid; el discurso oficial para darle un giro a la educación durante el gobierno de Salinas de Gortari fue la llamada *Modernización Educativa*, que se propuso alcanzar una primaria universal atendiendo a la población en extrema pobreza mediante programas compensatorios, así como redefinir pedagógicamente la secundaria y la educación media superior promoviendo su vinculación con las necesidades sociales, comunitarias y productivas. En las universidades se buscaba llegar a la innovación y excelencia académicas impulsando, tanto la investigación científica como el desarrollo tecnológico, todos estos propósitos educativos acordes con el nuevo modelo de desarrollo económico.

En el Programa Nacional para la Modernización Educativa 1989-1994, se otorgó la máxima prioridad a la universalización de la primaria completa la cual, según el Programa, provee elementos suficientes para vivir mejor y vincularse con la producción, para que los futuros mexicanos alcanzaran una formación personal que les permitiera optar, con antecedentes sólidos y de calidad, por estudios posteriores o para ingresar al trabajo productivo con la posibilidad de una vida digna, constituyéndose como el nivel fundamental en la formación del futuro ciudadano. Con ello, se reconocía que el problema de la universalización de este nivel no era ya un problema de oferta -ya que el 95% de los que solicitaban su ingreso a primaria eran aceptados- sino un problema de calidad y equidad que se reflejaba en altos índices de deserción (45% a nivel nacional, distribuidos desigualmente tanto entre regiones como entre sectores sociales). Por consiguiente, la educación primaria, fue señalada como la primordial fuente de generación de rezago educativo, y el programa buscaba la permanencia en el nivel para:

“(…) comprometer su esfuerzo para la eliminación de las desigualdades e inequidades sociales;
“(…) ampliar y diversificar sus servicios y complementarlos con modalidades no escolarizadas;
“(…) acentuar la eficacia de sus acciones, preservar y mejorar la calidad educativa;
“(…) integrar armónicamente el proceso educativo con el desarrollo económico, sin generar faltas expectativas, pero comprometiéndose con la productividad; y
“(…) reestructurar su organización en función de las necesidades de país y la operación de los servicios educativos.”⁴⁵

En tanto, los cambios operados en el marco normativo se dieron con la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), el 18 de mayo de 1992 con el firme propósito de actuar de manera conjunta el gobierno federal, los gobiernos estatales de la república y el SNTE en la ampliación de la cobertura de los servicios educativos y del mejoramiento de la calidad de la educación, todo ello a través de otorgar poder de decisión en materia de educación a los estados, municipios y padres de familia. No obstante, con la firma del ANMEB surgieron nuevamente ambigüedades y contradicciones en los propósitos del SEM, ya que dadas las necesidades de mantener el control y la homogeneidad del sistema como un todo, el gobierno central conservó las funciones normativas y la capacidad de asignar la mayor parte de los recursos fiscales a la educación, pues en la captación de impuestos, el gobierno federal retiene la mayor parte.

⁴⁵ Poder Ejecutivo Federal, *Programa para la Modernización Educativa 1989-1994*, México, SEP, 1989, p. 18.

Otra característica de la transición del sistema educativo mexicano, fue la reforma al artículo tercero en 1992, eliminándose el criterio laico general propio de la educación mexicana desde 1917, dando lugar a un doble criterio, uno laico y ajeno a cualquier doctrina religiosa para la educación pública y otro mixto para la educación privada. En el texto reformado desapareció la exclusión o prohibición a las corporaciones religiosas y a los ministros de culto para intervenir en forma alguna en planteles particulares. Acorde con ello, la iglesia no sólo es susceptible de intervenir directamente en la educación preescolar, primaria, secundaria y normal, sino también de tener establecimientos educativos en propiedad, de ahí la importancia de otorgarle a ésta el derecho de adquirir bienes inmuebles. Esta reforma realizada, cerró el ciclo de la educación laica general, tanto para la educación pública como para la privada y abrió la etapa de transición para el sistema educativo caracterizado por la permisibilidad y tolerancia religiosa que perfila dos tipos de criterios educativos en un mismo sistema. Por otro lado, si bien dicha reforma no abre completamente las puertas a la iniciativa privada, si otorgó mayor seguridad jurídica para los particulares que la imparten.

Así la educación mexicana inició un proceso de cambios vertiginosos, pues a menos de un año de haber sufrido modificaciones el texto del artículo tercero constitucional, nuevamente fue objeto de una quinta reforma en 1993 que dio cuenta de la ampliación del control estatal en las relaciones educativas, no sólo a nivel primaria sino extensivo a la educación preescolar y secundaria. Asimismo, quedó plasmada la tendencia a la privatización de la educación superior, pues si bien se conservó la gratuidad como característica de toda la educación que *imparta* el Estado, se instituyeron distinciones por niveles, y en el superior, el Estado sólo tiene la obligación de *promover* y *atender*, términos que originaron amplios debates por el sentido de diferencia semántica entre éstos, que suponen la vía de la política de precios que el Banco Mundial propone para la educación superior en la recuperación de sus costos, mediante el pago de los estudiantes con cargo a los ingresos de sus padres o a sus propios ingresos futuros, elementos éstos que prendieron focos rojos por las implicaciones que, en el contexto de la educación, son susceptibles de generar efectos ampliados en otros aspectos de la vida social.

La iniciativa de reforma al artículo tercero hizo necesaria la promulgación de una ley reglamentaria, porque en la última reforma, no estuvieron definidas las facultades de los gobiernos de los estados, ni la manera como los mismos participarían en la realización de planes y programas de estudio. La Ley General de Educación se encargó de establecer un régimen diferencial de derechos y

obligaciones, del cual el gobierno federal se beneficiaría, otorgándole al ejecutivo federal el carácter de autoridad educativa nacional y además, facultades exclusivas para vigilar y sancionar a las entidades federativas; de esa manera, el ejecutivo vigilaría que los recursos destinados al financiamiento no fueran desviados a los estados. Por otro lado, esta ley rescata en cierta medida los aspectos del ANMEB, así como de ciertas innovaciones en derechos humanos y protección de lenguas indígenas, y de elementos modulares en la transición del SEM como: el federalismo educativo, calendario escolar, financiamiento de la educación, evaluación del sistema educativo nacional, participación social y del nuevo régimen de los particulares en la impartición de educación.

En el ámbito administrativo y de gestión se procedió a la federalización y se culminó el proceso de negociación iniciado en la administración anterior, ampliando el margen de maniobra de los gobiernos estatales, al transferir la responsabilidad de administrar los recursos materiales y financieros de la educación básica a los estados. Además, se precisaba la distribución de funciones y atribuciones en la materia entre los tres niveles de gobierno, confiriéndoles a los municipios actividades de promoción y gestión para que asumieran el mantenimiento y equipamiento básico de escuelas. Este proceso, desde el punto de vista financiero, se ve frenado cuando los estados no cuentan con los medios para continuar con su compromiso, dado que la política fiscal de recaudación de impuestos permanece fuertemente centralizada.

En el plano político, se establecieron nuevas formas de relación sindical por medio de la federalización. Las transformaciones al sistema educativo nacional no podrían entenderse plenamente sin considerar las acciones del gremio magisterial que cobró mayor fuerza a raíz de su movimiento en 1989, buscando lograr mayores espacios de participación, en especial de la CNTE y la defensa de la educación pública. El movimiento culminó con la caída del líder sindical y un aumento salarial que sobrepasaba los topes de esos años y con la promesa de cambios sindicales. Para *modernizar* las relaciones laborales entre la SEP y el SNTE el gobierno salinista impuso, bajo las viejas prácticas del autoritarismo, a Elba Esther Gordillo como líder del Sindicato para tener cierto control en las reformas sindicales. La dinámica política después del movimiento de 1989 favoreció la firma del ANMEB en 1992, e involucró a otros actores entre ellos, investigadores prestigiados en labores de asesoría, pues la dirigencia sindical hizo suyas las críticas de éstos, capitalizando una nueva propuesta acorde con el proyecto modernizador.

En el terreno económico se dio una recuperación presupuestal en el sector; sin embargo, se mantuvo el freno al dinamismo sectorial, pues los avances en lo económico, la renegociación de la deuda y las formas particulares de interrelación entre la clase gobernante y los organismos internacionales BM y FMI, permitieron un mínimo aumento del gasto en el sector y el apuntalamiento del modelo de desarrollo a través de proyectos específicos financiados con préstamos internacionales.

La situación del sector educativo al iniciar el sexenio nacional era muy grave; su participación en el gasto como proporción del PIB se había reducido drásticamente a un 3.7% en 1989; la matrícula había caído en todos los niveles educativos; el desarrollo científico y tecnológico estaba prácticamente paralizado, entre otras cosas. A todo ello debemos sumar la presión política ejercida por la CNTE, las demandas sociales por la educación, la necesidad de legitimación del gobierno salinista por los resultados electorales de 1988 y las reformas que tenían que hacerse a este sector por la inminente firma del TLC, fueron algunas de las razones que obligaron al gobierno a incrementar su participación en el sector educativo, aunque de forma no homogénea como lo muestra el siguiente cuadro.

Cuadro 2. Participación del gasto educativo (porcentajes absolutos)

AÑO	EDUCACIÓN (respecto al PIB)	PRESUPUESTO EDUCATIVO (Millones de pesos)
1983	3.8	879 803
1984	4.2	1 395 934
1985	4	1 357 200
1986	3.9	1 551 300
1987	3.7	2 687 229
1988	3.5	7 968 125
1989	3.7	11 324 223
1990	4.3	18 369 800
1991	4.7	27 056 200
1992	5.2	36 158 000
1993	5.9	46 241 874
1994	6.1	54 485 300

Fuente: Pavón Tadeo, María. “La crisis no ha dejado incólume el área educativa, pero con la educación ha sido asaz violenta”, en *U 2000*, México, no. 146, 6-11-1993, p. 3.

Esta recuperación no reflejó un incremento notable en la matrícula pues mantuvo una desaceleración del sistema. En educación básica, incluida la capacitación, la matrícula se redujo de cerca de 22 millones 680 mil alumnos en 1988-1989 a 21 millones 325 mil estudiantes en 1990-1991, afectando a la población menos favorecida.⁴⁶

La transición del sistema educativo estaba en marcha, el gobierno salinista avanzó en la descentralización del SEM a partir de la firma del ANMEB; se inició con ello una reforma curricular de la educación básica, secundaria y normal, así como la elaboración de los nuevos libros de texto correspondientes; se reformaron planes y programas de la enseñanza tecnológica, se avanzó en la evaluación de la educación superior, se modificó el artículo tercero, se promulgó la Ley General de Educación y se pusieron en marcha los programas compensatorios para abatir el rezago de la educación superior, con préstamos exteriores, que marcaron el inicio de una nueva etapa de políticas educativas nacionales, atendiendo los dictados de carácter internacional en la materia, promovidos por organismos internacionales, garantes del capital mundial.

1.5 MODERNIZACION, COMPETITIVIDAD Y PRODUCTIVIDAD ¿CONTINUIDAD DE LA POLITICA EDUCATIVA? ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEON

Al iniciar su gestión presidencial, Ernesto Zedillo heredó de su antecesor un México en crisis sin precedentes desde la Revolución; se trataba de una crisis integral: política, económica y social. Los asesinatos políticos de Luis Donaldo Colosio y José Francisco Ruiz Massieu en esos años, ocasionaron la pérdida de confianza de los capitales extranjeros, invertidos temporalmente en el país, y que salieron rápidamente con el llamado “error financiero” ocurrido en diciembre de 1994.⁴⁷

⁴⁶ Con base en Anexos de los Informes de Gobierno de Carlos Salinas de 1993 y 1994.

⁴⁷ El gobierno de Ernesto Zedillo anunció la madrugada del martes 20, que el nuevo peso tendría otro “techo de deslizamiento” en su paridad frente al dólar, es decir, se ampliaba en 53 centavos el límite superior de la banda de fluctuación del tipo de cambio, que significaba una tácita devaluación del 15%. La noche del miércoles 21, se decidió que el tipo de cambio del peso frente al dólar lo determinarían libremente el juego de la oferta y la demanda de divisas; que significó una devaluación del 80%, que produjo un desquiciamiento total de los mercados financieros, desplome de valores mexicanos en los mercados bursátiles neoyorquinos, incertidumbre de inversionistas, una especulación contra el peso que condujo a que las Reservas Internacionales del Banco de México tuvieran una caída en menos de la mitad de 24 millones de dólares a principio de año. Véase: Beltrán del Río, Pascal y Jáquez, Antonio. “La ira en los mercados de Nueva York, acompañada de razones: devaluación injustificada, inoportuna, ruinosa y excesiva.” en *Proceso* núm. 948, México, 2 de enero de 1995, pp. 15-19.

Aunque la economía mexicana reflejaba circunstancias políticas y sociales de ese momento, también arrastraba problemas propios de orden general y particular que se agravaron por el agotamiento de las expectativas de crecimiento económico interno, volatilidad e inestabilidad de los mercados financieros nacional e internacionales, crecimiento exponencial de la cartera vencida, descenso de las utilidades de la banca comercial y competencia masiva de ésta. Aunado a ello, el 20 de diciembre de 1994, la Bolsa Mexicana de Valores registró la caída más drástica desde que se convirtió en el instrumento fundamental del proceso de reorganización del gran capital a mediados de los ochenta. En tan sólo 24 horas, en términos de dólares, el índice de la bolsa, que un día antes se ubicó en 2 327 puntos y el tipo de cambio en 3.46 nuevos pesos por dólar, pasó a un índice de 2 203 puntos y una paridad de 5 pesos por dólar; el valor del indicador se situaba en 440 dólares, lo que significaba una caída de 35%, reflejando la presencia de un crack. El estallamiento de la burbuja especulativa que desquició a los mercados financieros y provocó la caída del tipo de cambio para marcar el inicio de una crisis de naturaleza diferente a la de 1982, cuyos costos apuntaron a una de mayor gravedad.⁴⁸

La magnitud de la crisis fue el resultado del agotamiento de las relaciones de reproducción económicas y políticas vigentes hasta 1982, ocultadas por la abundancia de capitales de los años setenta y agudizadas por la reconstrucción económica y financiera iniciada a partir de 1983. Se dio un quiebre, ruptura y agotamiento de las bases sobre las cuales se fincaron las alianzas con los aliados estratégicos del Estado Mexicano como promotor de la reorganización capitalistas del gran capital o la imposición de nuevas condiciones (reformas económicas y financieras) por parte del gobierno, con el propósito de convertir la deuda de corto plazo en deuda de largo plazo.

En este contexto, el presidente Zedillo enfrentaba desconfianza y un descrédito nacional e internacional ante la inestabilidad de los mercados financieros, la huida de capitales, que lo orillaron a poner en marcha un *Programa de Emergencia Económica*, con el que se pretendió salir de la crisis a través de la reducción del déficit de cuenta corriente, que creara condiciones para la pronta recuperación económica y evitar así que los efectos de la devaluación derivaran en un espiral inflacionario sin control.

⁴⁸ *Ibid*, p.16

Este programa fue inducido, por una parte, por los dictados de la Carta de Intención que el gobierno firmara con el FMI y, por otra, por el multimillonario paquete de rescate estadounidense, que tenía el objeto de salvaguardar cuantiosas producciones y empleos suyos, creados para abastecer la economía mexicana, así como proteger a inversionistas estadounidenses en nuestros mercados de dinero y capitales, de la falta de liquidez mexicana ocasionada por el déficit comercial acumulado por la apertura comercial y el TLC.

Aunque al tomar posesión de la presidencia Ernesto Zedillo se comprometió a hacer crecer la economía con finanzas sanas y llevar bienestar a las familias, el compromiso fue cumplido a medias, porque el rescate bancario, si bien permitió reestablecer en términos generales la situación económica del país (credibilidad externa, reservas altas y estabilidad cambiaria), era claro que se necesitarían años de crecimiento sostenido para que se pudiera generalizar el bienestar. Los índices de pobreza y desigualdad fueron constantes, tan resistentes y agraviantes para la población mexicana. En cuanto al plano educativo, las políticas generales emprendidas en el sector por Miguel de la Madrid y continuadas con Salinas, prevalecieron en esta administración. En el discurso oficial, la educación siguió siendo considerada prioridad nacional como se señaló en el *Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000* (PDE), que definió políticas, estrategias y líneas de acción para cumplir con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo (PND) de ese mismo periodo, como fueron, dar relevancia a la educación básica y a la vinculada con el sector productivo. Asimismo, se enfatizó a través de la educación compensatoria, en estrategias de inducción diferenciadas, en función de los grupos de población a las que fueran destinadas y en las características de los contextos territoriales de aplicación. Se propuso para ello la federalización (iniciada en 1992 con la firma del ANMEB) y el uso intensivo de herramientas que eliminaran sesgos en la prestación de servicios educativos causantes de la diversidad territorial del país. En un contexto de mundialización, se propuso el respeto a las diversidades regionales y se fomentó un sentimiento de identificación con la nación. Se abogó, asimismo, por la enseñanza de valores cívicos y éticos como los de justicia educativa (en relación con oportunidad, acceso y permanencia) y, de modo más general, de equidad y democracia. Con esa finalidad, se recomendaron programas compensatorios hacia los grupos tradicionalmente excluidos de dichos beneficios, debido a su pertinencia étnica, socioeconómica o genérica. Por otra parte, se buscó consolidar un sistema nacional de educación media superior y superior que hiciera posible la calidad, pertinencia y equidad de la educación.

“La equidad hace referencia también a la calidad de la educación que se imparte. La desigualdad y heterogeneidad de condiciones sociales se reflejan en la educación y se traducen en disparidades en la calidad de la enseñanza y en sus resultados. Por eso, el Programa pretende lograr servicios educativos de calidad, sobre todo aquellos que se prestan en situaciones de mayor marginación.

En la educación básica se fortalecerá y perfeccionarán los programas que tienen como finalidad compensar la desigualdad económica y la falta de un ambiente propicio para el desarrollo educativo de los niños, así como estimular a los maestros para realizar mejor su labor y permanecer por más tiempo en las zonas donde más se les necesita.”⁴⁹

Por otra parte, en este periodo de 1994-2000, la matrícula total aumentó su ritmo de crecimiento; sin embargo, esto se debió en cierta manera al crecimiento de la educación privada. En el ciclo escolar 2000-2001 la matrícula total fue de 29.7 millones de alumnos y representó un crecimiento de la matrícula escolar de poco más de 3.3 millones de educandos con respecto al ciclo escolar 1994-1995, pero el Estado ofreció el 88.3% de los servicios educativos y las instituciones privadas 11.7%.

A pesar de que esta administración insistió en su creciente participación en el gasto educativo, existen análisis que cuestionan los datos oficiales. El gobierno manifestó un incremento del 22% del gasto educativo en todo el sexenio, pero para Manuel Ulloa⁵⁰ el gasto social en educación sólo creció 8% durante el periodo presidencial, deflactando (poner a precios constantes, de un año base, una cantidad) a precios de 1993 con el índice que da el Banco de México.

La caída más fuerte se presentó en el gasto de la educación superior. De acuerdo con este autor, en 1994 se invirtieron 10 208 pesos por alumno y en 1999 solamente 5 477 pesos. Asimismo, en este nivel se puede observar claramente cómo el gobierno del país se ha ajustado a las políticas de privatizar la educación indicadas por el BM.

En cuanto al sector laboral, el insuficiente crecimiento de la economía se reflejó con claridad en el desempleo, que creció a más de 30 por ciento en la población económicamente activa en 1995, agravándose por el aumento de quienes en esos años llegaron, por edad, a solicitar empleo y no lo obtuvieron y se vieron precisados a engrosar la economía informal, la cual continuó creciendo hasta representar cerca de 50 por ciento del PIB en ese año.

⁴⁹ Poder Ejecutivo. *Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000*, México, SEP, 1996, p. 9.

⁵⁰ Veáse Cruz, César y Velásquez, Jaime. “El gasto educativo en tiempos de Zedillo: las cifras no cuadran”, en *Proceso* n° 1244, México, 3 de septiembre de 2000.

Los objetivos en materia educativa, no representaron un cambio substancial con respecto a lo que se venía realizando en el sexenio anterior, ya que desde la óptica del libre mercado, se otorgó relevancia a la educación básica y a la vinculada con el sector productivo, donde la modernización da a los conceptos de competitividad y productividad un sentido fuertemente vinculado con el contexto predominante derivado del grado de progreso conseguido en el campo de la educación, ciencia y tecnología. De lo anterior se desprende que este tipo de educación aspira a formar a un sujeto que participe responsable y capacitadamente ante los retos sociales y económicos, pero no de manera libre sino inducida, prefabricada o elaborada a lo largo de todo el proceso educativo. En materia económica se pretende formar mano de obra capacitada y flexible, es decir, sujetos funcionales en el trabajo, que cuenten con una autoestima robustecida que les permita flexibilidad y adaptación a los cambios del mundo moderno. Asimismo, formar un sujeto socialmente funcional que produzca y reproduzca las condiciones necesarias para conservar y reproducir el sistema del cual es producto y recomposición. Por consiguiente, el Estado Mexicano ha penetrado la vida de su población con la puesta en marcha, no de una educación para la vida sino una educación en la vida, es decir, como instrumento para regular, además de las relaciones educativas, todas y cada una de las relaciones que el sujeto de educación tiene en el ámbito personal, familiar, laboral y social.

Posteriormente, las políticas emprendidas desde 1982 en materia educativa han demostrado su inviabilidad para brindar educación al total de la población, el derecho a la educación para todos está muy lejos de ser cumplido, en especial porque las políticas económicas de corte neoliberal adoptadas,⁵¹ no han sido capaces de encaminarnos al crecimiento económico que pregonan, ni proveernos de desarrollo y estabilidad social, así como tampoco de dotarnos de autonomía económica en las negociaciones de la deuda externa, todo ello en detrimento de todos los indicadores del desarrollo: producción y consumo por habitante, masa salarial real respecto del PIB, inversión, empleo productivo y desarrollo tecnológico; por el contrario, se han disparado los altos índices de pobreza extrema, persistiendo desigualdades económicas y sociales que han impedido que la oferta educativa se expanda de forma menos desfavorable.

⁵¹ Como aceleración del proceso de privatización y reprivatización de casi toda la economía; deliberada monopolización empresarial de numerosos productores de bienes y servicios básicos; disminución decidida y persistente de los salarios reales; liberalización de precios del sector privado y ajuste de los del sector público; eliminación o disminución en términos reales y per cápita de los presupuestos y subsidios sociales; flexibilización de la política laboral y de empleo; eliminación de restricciones antilatifundio en materia agraria; liberalización de la inversión extranjera, entre otras.

Todo lo anterior acusa que el proyecto educativo debería estar inmerso en un proyecto de nación, en donde la población tenga acceso a una educación de calidad que sea medida por su efecto social en los niveles de bienestar, escapando de modas y fines políticos de los gobernantes en turno, que privilegian a ciertos niveles en detrimentos de otros. Además, este proyecto tiene que coordinarse con el conjunto de políticas estatales de mediano y largo plazo, que reconozcan que en el proceso de globalización no se puede competir con mano de obra barata, porque las innovaciones tecnológicas y científicas marcan la pauta del mercado mundial. Así que la inversión en educación, ciencia y tecnología continúa siendo uno de los principales pendientes sociales del Estado Mexicano.

CAPITULO 2

POLITICAS EDUCATIVAS Y TENDENCIAS QUE IMPACTAN EL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACION: EL CASO DEL BANCO MUNDIAL Y EL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

A comienzos de la década de los años ochenta, se incrementó la incidencia del Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) en la política macroeconómica de México y en el diseño del modo de negociación y pago de la deuda externa, abriendo la puerta a doctrinas económicas sostenidas por el FMI y a la imposición de los llamados programas de ajuste, de fuerte impacto en las políticas sociales del país a finales de esta década que pasaron de ser, medidas de ajuste macroeconómico, a otras de reestructuración en todos los sectores, entre ellos, la educación.

Aunque los lineamientos y tiempos de las principales políticas nacionales se acoplaron a partir de mecanismos internos del sistema, las propuestas generales estuvieron marcadas por las orientaciones de estas instituciones, especialmente del BM, con base en una constante interacción con los diversos niveles del gobierno mexicano, las relaciones entre ambos se volvieron más cercanas y estables, y se tuvo una mayor apertura al diálogo con Estados Unidos, resultado de la llegada al poder de un grupo de tecnócratas mexicanos,⁵² que dieron un giro a la política nacional con postulados y estrategias afines a las del BM y del FMI, como planear un desarrollo fundado en la privatización de la economía.

En esta línea, las medidas educativas oficiales para introducir cambios en el Sistema Educativo Mexicano con el propósito de disminuir los efectos producidos por las estructuras que lo han conformado -como centralización, burocratismo, sindicalismo, rezago, financiamiento, entre otras-, fueron emprendidas por distintos gobiernos mexicanos desde estos años. Según diversos documentos oficiales del sector, básicamente lo que se ha perseguido es mejorar la distribución de las oportunidades educativas, en especial mediante sistemas no formales, y el incremento en la

⁵² Grupo de políticos formados en áreas financieras en Instituciones de Educación Superior de Estados Unidos, vinculados a los intereses transnacionales, tanto de las grandes corporaciones como de aquellos organismos que regulan los intereses multilaterales. Con Carlos Salinas, la clase empresarial y financiera alcanzó y penetró el aparato político burocrático del Estado, concentrando poder y dinero, y promoviendo una política económica que garantizara la defensa y preservación de sus intereses.

funcionalidad de la capacitación para el empleo, con el fin de mejorar las condiciones de los sectores de menores ingresos.

Estas políticas educativas nacionales se han venido apoyando en teorías y propuestas educativas vigentes a nivel mundial, cuya hegemonía e imposición depende; en gran medida, del organismo internacional del que se trate. Algunos de ellos tienen fuerte peso sobre el marco de acción de los gobiernos de los países en desarrollo, como el BM, institución con la que la mayor parte de éstos tiene contraída una deuda externa, de ahí el predominio de sus orientaciones educativas, que lo convierte en interlocutor privilegiado para promover proyectos educativos en el interior de un país, gracias a sus equipos de expertos y a las amplias posibilidades de publicación y circulación de sus productos a escala mundial.

La mayoría de los proyectos de reforma, impuestos o propuestos para los sistemas educativos de los países en desarrollo, tienen su base teórica en conceptualizaciones que circulan de manera preponderante y obedecen a una serie de características, perfiles y condiciones que emanan del organismo internacional. No obstante, en el caso del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) forma parte del grupo del Banco Mundial, junto a otros bancos regionales de desarrollo, aunque se afirma que cada banco regional dispone de su propio estatuto jurídico y de operaciones, tienen mandatos similares y un número considerable de propietarios en común, lo que traduce que en términos generales obedezcan a los mismos intereses y por tanto, no es de extrañar el alto nivel de cooperación entre ellos.

En este sentido, los valores que han orientado las políticas educativas del BM y el BID, se desprenden de la Teoría de Capital Humano que surgió en los años sesentas, y que ha permanecido y logrado consenso actualmente. Esta teoría sostiene la idea de que la educación contribuye al desarrollo económico, ya que es una inversión que retribuye toda la vida al individuo y a la sociedad. Replantea la tesis de que es indispensable redoblar esfuerzos en la educación y formación, para marchar hacia el desarrollo por el camino de la competitividad, clave para sacar beneficios del ampliado mercado mundial.

No obstante, los lineamientos de estas políticas para la educación del BM y del BID, tiene ciertas implicaciones en el modelo económico nacional de los países en desarrollo, en la medida que afectan e inciden sobre el futuro de sus sociedades, y su papel en la economía internacional.

La inquietud e interés de estas instituciones crediticias por la educación reside en diversas explicaciones, que van desde su carácter de derecho humano hasta la incidencia de la educación en el desarrollo económico pero, sin lugar a dudas, una de las preocupaciones centrales radica en que la situación actual creada por la globalización del capital en su forma neoliberal, ha generado que el tamaño de esta población -que vive en pobreza- se haya incrementado a tales dimensiones, que ha puesto en peligro la estabilidad política y la cohesión social del sistema económico que promueven, lo cual justifica los vehementes esfuerzos actuales de los organismos internacionales como el BM y el BID hacia esta población, para que sea empleada en el ensamblaje industrial, dotándola de calificaciones elementales, equivalentes o menores a los conocimientos enseñados en los primeros cuatro años de vida.

De ahí la insistencia en una universalización de la educación básica que provea de un lenguaje básico de conocimientos y destrezas, a fin de incrementar en niños, jóvenes y adultos las oportunidades para el trabajo productivo en la economía global. Por tales circunstancias, es necesario identificar los mecanismos mediante los cuales estas instituciones formulan los proyectos de financiamiento para la educación.

Por ende, el presente capítulo centrará su estudio en las concepciones, enfoques y lineamientos que respaldan la actuación del BM y del BID en el sector educativo, y en especial la prioridad que en las últimas décadas del siglo XX se asigna a la educación básica, a través de sus documentos, investigaciones y experiencias. De igual manera, se presentará un esbozo de los orígenes de estas instituciones financieras, sus objetivos, estructuras, funcionamiento y quehaceres sociales para dar cuenta del cómo, el porqué y para qué su acción educativa a nivel mundial. Del mismo modo se hará un análisis de las implicaciones económicas, sociales, políticas y culturales que trae consigo la puesta en marcha de tales políticas en los países en desarrollo.

2.1 EL BANCO MUNDIAL: LA NATURALEZA Y ORIENTACION DE SUS ACTIVIDADES

El origen del orden financiero y monetario internacional de la segunda posguerra se sitúa en los llamados acuerdos de Bretton Woods⁵³ de 1944, cuya expresión máxima lo conforman el Fondo Monetario Internacional y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, mejor conocido como Banco Mundial, establecido en un inicio con el objetivo de contribuir a la reconstrucción y al desarrollo económico de los países miembros, concentrando sus esfuerzos en la recuperación de una Europa devastada por la segunda Guerra Mundial; pero con el surgimiento del Plan Marshall⁵⁴ en 1947, el Banco otorgó solamente tres préstamos para tal fin.

Posteriormente, amplió su ámbito de acción hacia el desarrollo económico de otras regiones del mundo como América Latina, Asia, Africa y Medio Oriente, brindando asistencia en inversión de capital para fines productivos y para la promoción de inversión extranjera privada. A medida que el Banco fue ampliando sus actividades, se fueron creando instituciones afiliadas para cubrir las nuevas necesidades en los países considerados en desarrollo, para ello desplegó un aparato institucional de grandes magnitudes, que le ha permitido intervenir de manera directa en problemas y conflictos -económicos, sociales y políticos- gestados en cualquier parte del mundo, que pongan en riesgo su poder de control sobre políticas económicas, financieras e internacionales de sus países miembros.

En este sentido, el BM está conformado por cinco instituciones: el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), la Asociación Internacional de Fomento (AIF), la Corporación Financiera Internacional (CFI), el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI) y el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI).

⁵³ Conferencia de 44 naciones reunidas en Bretton Woods, Nueva Hampshire en julio de 1944, para establecer la creación de un nuevo orden internacional liderado por Estados Unidos y beneficioso para las necesidades del capitalismo occidental y, desde luego, para los Estados capitalistas occidentales más florecientes. Los países que desearan obtener alguna de las cantidades de dinero disponibles para la reconstrucción y el desarrollo, bajo este nuevo régimen económico de *laissez faire*, se vieron obligados a aceptar las exigencias norteamericanas sobre la libre convertibilidad de las monedas y la competencia abierta. Block, Fred L. *Los orígenes del desorden económico internacional*, México, FCE, 1989, pp. 57- 110.

⁵⁴ Programa de reconstrucción financiado por Estados Unidos para revitalizar las economías de Europa occidental, destinando fondos al sustancial desarrollo industrial, para contrarrestar la creciente influencia soviética que marcó la división real de los dos bloques, después de la segunda guerra mundial. *Ibid*, pp.111-157.

El eje del grupo es el BIRF que es propiedad de sus países miembros y otorga financiamiento a países que, como México, se considera tiene un ingreso mediano. En 1956 se estableció la CFI con la finalidad de fomentar la actividad del sector privado en los países menos desarrollados. En tanto, la AIF fue creada en 1960 para coadyuvar al logro de los objetivos del Banco de apoyar a los países en desarrollo, se concentra en los de mayor pobreza y concede recursos en condiciones que suponen una carga más ligera para su balanza de pagos. Financia inversiones productivas con servicio de asistencia técnica; otorga directamente préstamos a los gobiernos de los países miembros, a entidades públicas y empresas privadas, pero con el aval gubernamental. La manera como opera hace pensar a algunos que

“La contribución del Banco Mundial al desarrollo de los países del Tercer Mundo es, a final de cuentas, la expresión del papel de la AIF. Sus créditos a los sectores sociales, fundamentalmente los de educación, obras de pequeña irrigación y abastecimiento de agua, así como la importancia que se otorgó a los que se destinaban a la agricultura y la industria, marcaron el comienzo de una redefinición de las actividades del Banco Mundial como un todo en la década de los sesenta, acercándolo al ideal que, de alguna manera, lo había inspirado: funcionar como banco de desarrollo. (...)”⁵⁵

El OMGI fue constituido oficialmente en abril de 1988, para facilitar la corriente de inversión extranjera para fines productivos hacia los países en desarrollo que son miembros, ofreciendo seguros a los inversionistas sobre riesgos políticos como expropiación, transferencias monetarias y disturbios bélicos o civiles. Por último, el CIADI promueve inversiones internacionales mediante procedimientos de conciliación y arbitraje orientados a resolver las diferencias entre los inversionistas extranjeros y los países receptores.⁵⁶

La asistencia que brinda el BM a través de sus instituciones, es mediante programas de apoyo dirigidos hacia el financiamiento de proyectos que elabora acorde con los lineamientos vigentes para el desarrollo a nivel mundial. El objetivo del desarrollo siempre es parte de sus programas y se ha ido ampliando de forma tal que actualmente, comprende áreas como agricultura y desarrollo rural, energía, educación, ciencia-tecnología, ecología, salud, planificación familiar, nutrición, caminos y ferrocarriles, telecomunicaciones, puertos urbanos y centrales eléctricas.

⁵⁵ Green, Rosario. *Los organismos financieros internacionales*, México, UNAM, 1986, p. 26.

⁵⁶ Para efectos de estas reflexiones, el acento queda puesto en los mecanismos y condiciones de financiamiento orientados hacia la educación formal.

En cuanto a algunas de las características de la política de financiamiento del organismo, están los fondos asignados concedidos a determinados proyectos que se consideran rentables, donde el gobierno de los países asume los costos ordinarios que éstos generen y disponer de instituciones aptas para ponerlos en marcha.

Por otro lado, los proyectos que presenta el BM son acordados, definidos y elaborados antes de ser apoyados financieramente, lo cual significa que deben estar basados en criterios aceptados por el organismo desde el punto de vista técnico, institucional, económico y financiero; para ello pasan por el llamado ciclo del proyecto, a través del cual se asignan fines prioritarios, se establecen objetivos y compromisos para lograrlos, se puntualizan términos y condiciones del préstamo, así como obligaciones legales del Banco y del prestatario y por último, se acuerda la forma de ejecución, supervisión y evaluación del mismo.

Por otra parte, los recursos financieros con los que cuenta el BM para financiar proyectos son de inversionistas internacionales, y en el año 2000, los cinco accionistas más grandes fueron los Estados Unidos (16.9% del total de capital suscrito), Japón (8.1%), Alemania (5.1%), Francia (4.9%) y el Reino Unido (4.9%).

Otras fuentes de financiamiento, se obtienen en los mercados de capital, para lo cual emite bonos y pagarés que vende en forma directa a los gobiernos, a sus dependencias y también a los bancos centrales. El producto de la venta de dichos bonos se presta a los países en desarrollo a tasas de interés cercanas a las del mercado, cuyo reembolso está garantizado por los gobiernos de los países miembros; esto lo convierte en uno de los más importantes prestatarios en los mercados internacionales de capital, y el principal prestatario no residente en casi todos los países donde se comercializan los bonos que emite. Para el mismo año, el Banco Mundial estaba conformado por 181 accionistas soberanos⁵⁷, más de las dos terceras partes de los cuales recibieron una clasificación crediticia de primera calidad.

⁵⁷ Los instrumentos de deuda emitidos por el Banco Mundial no son obligaciones directas de ningún gobierno. Sin embargo, ellos tienen, colectivamente, el respaldo de los compromisos de pago del capital suscrito por sus países miembros. Esta es una de las razones por las cuales los organismos de clasificación de valores y otros miembros de la comunidad financiera suelen considerar al BM como un emisor "cuasisoberano". Véase: Banco Mundial, "Informe Anual 2000", 2001, en <[http://www.worldbank.org/document/WB\(SP\)PIOS-144.pdf](http://www.worldbank.org/document/WB(SP)PIOS-144.pdf)>, 20 de abril de 2005.

2.1.1 Lineamientos de política financiera del Banco Mundial.

Los cambios operados en el ámbito internacional, desde la creación del BM hasta nuestros días, han influido en su política financiera, y por ende, sus actividades se han ido modificando de acuerdo con los parámetros fijados en sus reuniones anuales y la conveniencia de sus intereses. De tal manera, que de ser concebido como un organismo financiero que coadyuvara a reactivar las economías devastadas de los países europeos después de la segunda Guerra Mundial, actualmente sus quehaceres comprenden ámbitos sociales como salud, nutrición, vivienda, planificación familiar y educación, como partes integrales de una estrategia para reducir la pobreza, problema que señala, aqueja a gran parte de la humanidad.

En este sentido, el tema de la pobreza ha sido un componente crucial en los documentos, programas y proyectos del Banco y por ende, su percepción sobre el problema también ha ido modificándose de acuerdo con la visión del organismo.

En los primeros reportes del BM (1948-1949), siempre que se le mencionaba como una medida estadística del ingreso per cápita, cuya importancia radicaba en el hecho que era más bajo que el promedio en los Estados Unidos y se definía como carencia de poder de compra que podía ser eliminada a través del desarrollo.⁵⁸ El imperativo consistía en incrementar las actividades industriales que incidieran en un nivel de vida más elevado porque consideraba que el nivel de producción de un país se reflejaba en su grado de civilización, por lo cual se buscó trasladar el modelo de sociedad norteamericana al resto de los países con su visión del mundo centrada en lo material.

Para la década de los años cincuenta y bajo este objetivo de desarrollo, los proyectos que puso en marcha el Banco estuvieron orientados a instalar sistemas interconectados en funcionamiento, como creación de carreteras, puertos y plantas de fuerza hidroeléctrica en América Latina y Asia,

⁵⁸ “Tanto la necesidad como el potencial de desarrollo son relevados claramente por estas sencillas estadísticas: de acuerdo con la Oficina de Estadísticas de las Naciones Unidas, en 1947 el ingreso promedio por persona en Estados Unidos fue de más de 1 400 dólares, y en otros 14 países se ubicó entre los 400 y los 900 dólares. Sin embargo, para más de la mitad de la población mundial el ingreso promedio fue menor -en ocasiones mucho menor- de 100 dólares por persona. La magnitud de esta discrepancia no sólo demuestra la urgente necesidad de elevar los niveles de vida de los países subdesarrollados, sino también las enormes posibilidades de lograrlo (...)” Citado por Sachs, Wolfgang. “Arqueología de la idea de desarrollo”, en *Revista Economía Informa*, México, UNAM/FE, 1996-1997, p.16.

considerados requerimientos funcionales para impulsar el desarrollo económico de los países de estas regiones del mundo.

Con el establecimiento de la AIF en 1960, la tarea de inducir este tipo de desarrollo económico se concentró en los países más pobres, especialmente en los de Asia meridional, otorgándoles recursos en condiciones concesionarias, los llamados créditos blandos.⁵⁹

Pero a finales de los años sesenta y principios de los setenta, se hizo evidente que las políticas de crecimiento promovidas por el BM no funcionaban, la pobreza se elevaba a la sombra del bienestar, el crecimiento no lograba reducir las tasas de desempleo y la patente desnutrición de poblaciones enteras en distintas partes del mundo indicaban que la fusión de progreso social con crecimiento económico era una quimera.

Se cuestionó la noción de desarrollo en el crecimiento del sector moderno, que concentró la mayor parte del escaso capital en áreas urbanas, en deterioro de sectores desprotegidos de zonas rurales. Para ello se propuso la ampliación de oportunidades y bienestar mediante el suministro de bienes y servicios básicos para erradicar las manifestaciones de la pobreza como desnutrición, enfermedades y analfabetismo. Se rescató el paradigma del desarrollo, bajo la versión oficial de que la satisfacción de necesidades básicas requería del crecimiento, pero con redistribución y con un nuevo objetivo: el desarrollo rural y los pequeños agrícolas, población marginada de los beneficios del crecimiento económico. En esta tónica, la evolución de la estrategia del BM se orientó a proyectos para aliviar la pobreza, especialmente en zonas rurales, en áreas como nutrición, vivienda y salud, que fueron pronto concebidos como temas relevantes en la agenda, y objeto de políticas sectoriales.

En la década de los años ochenta, se acentuó la atención en aquellos grupos que habitan en la pobreza, causada por los problemas económicos que se generan a partir del endeudamiento externo de los países en desarrollo, de las crisis económicas subsiguientes y de la reducción del gasto social.

⁵⁹ Los fondos que facilita la AIF, denominados créditos para distinguirse de los préstamos del BIRF, provienen en su mayor parte de las suscripciones y las reposiciones generales de los recursos que realizan los 21 países miembros industrializados y altamente desarrollados.

Se continúa con la percepción de la necesidad de un crecimiento económico con redistribución que cubra satisfactoriamente las necesidades básicas y para ello, persiste en la postura de erradicar la pobreza a través de la eliminación de la desnutrición y el analfabetismo, la reducción de la mortalidad infantil y el incremento en la esperanza de vida hasta alcanzar los estándares de vida de las naciones desarrolladas.

De lo anterior, según estudios realizados por el BM en esos años, son consideradas las políticas que fomenten el crecimiento sostenible, las inversiones canalizadas a la promoción del desarrollo humano y las redes de protección social, como armas poderosas para aliviar algunas de las consecuencias más graves de la pobreza, y desde entonces y bajo esta línea, se reconoce a la educación como uno de los componentes de necesidades básicas para eliminarla.

Para la década de los años noventa hay una redefinición de la pobreza por parte del organismo y se pasa, de la preocupación por la equidad o distribución del ingreso económico, a un enfoque que concentra más la atención en las medidas de pobreza absoluta que hay que atender, es decir, que en términos empíricos lo que interesa al Banco es el 10% más pobre sobre el que se supone recae la carencia de recursos para cubrir una canasta básica mínima de sobrevivencia. La educación permanece como sector central en las políticas de lucha contra la pobreza junto a las de salud, entendidas como inversión en capital humano encaminadas a mejorar las oportunidades de ingreso de los pobres, pero con dos cambios importantes; primero, la educación primaria se percibe como la única orientada a la disminución de la pobreza y segundo, los programas del organismo empezaron a ser diseñados para atender directamente a grupos seleccionados, los llamados en extrema pobreza que habitan, en especial, zonas rurales.

En este sentido, la educación se convierte en parte integral de la estrategia de desarrollo económico y social, donde se hace necesario identificar tendencias y criterios de la política de financiamiento del Banco Mundial en este sector, a partir de las investigaciones de sus grupos de expertos y de los documentos sectoriales producidos por este organismo internacional que, sin embargo, señalan en muchos ellos, que las ideas reflejadas no son en su totalidad la visión y postura del Banco respecto del sector.

2.1.2 La política financiera del Banco Mundial en México, a través de los años.

Después de la conformación del BM al término de la segunda Guerra Mundial, México fue uno de los primeros países en adherirse el 31 de diciembre de 1945. Entre los factores que explican la pronta adhesión está el aumento significativo de las relaciones comerciales con los Estados Unidos por el cierre del mercado europeo al inicio de esta guerra, en el cual se colocaba el 23% de las exportaciones y se compraba el 29% de las importaciones, ello derivó en que las exportaciones hacia el vecino del norte ascendieran de 74% del total al 90%, y las importaciones del 66% al 79% entre 1939 y 1940.⁶⁰ Asimismo, la alianza militar con este país en el conflicto bélico favoreció las relaciones que se habían deteriorado con la cuestión de la expropiación petrolera en 1938.

Con el transcurrir de esta guerra mundial, Estados Unidos por la transformación de su industria civil en industria bélica ya no pudo abastecer las necesidades mexicanas de bienes de producción, maquinaria y vehículos necesarios para la industria, agricultura, servicios y obras públicas, restringiendo drásticamente su exportación, lo cual generó condiciones favorables para el desarrollo de la economía mexicana, incrementando la exportación de minerales y materias primas, pero con un mercado nacional virtualmente cautivo por la escasez de importaciones y competencia del exterior, propiciando un acelerado proceso de desarrollo de la industria nacional mediante la sustitución de importaciones, lo cual implicó crear nuevas formas de organización económica, política y social a nivel nacional, y una participación más activa en el ámbito internacional.

No obstante, con el fin de la guerra Estados Unidos reanudó rápidamente su producción civil y sus exportaciones, lo que provocó una caída radical de las exportaciones mexicanas y un alza significativa de sus importaciones, para arrebatar el mercado a la industria nacional y por consiguiente, causando déficit en la balanza comercial y una reducción de las reservas del Banco de México. De esta manera, el volumen de la producción industrial mexicana frenó su ascenso manteniéndose estático, pues los productos mexicanos no pudieron competir en calidad ni en precio con los de importación de la nueva producción masiva estadounidense.

⁶⁰ Véase Medin, Tzvi. *El sexenio alemanista*, México, Era, 1990, p.16

La estrategia económica del entonces gobierno de Miguel Alemán para enfrentar esta situación, consideró la puesta en marcha de un intenso desarrollo económico basado, tanto en la intensificación de la producción agrícola como en la industrial, por medio de la sustitución de importaciones, destacando que el crecimiento agrícola debería posibilitar el abastecimiento de materias primas a la industria de la transformación, a la vez que el incremento de la renta percibida por los trabajadores del campo ampliaría progresivamente la capacidad de consumo y el mercado interno de la nueva industria. De igual forma, la exportación de los productos agrícolas ayudaría en el financiamiento de las importaciones necesarias de bienes de producción para el desarrollo industrial, lo que redundaría en un nuevo impulso industrializador.

Para ello, se consideró que el Estado debía organizar la economía a través de una política proteccionista e invertir en obras de infraestructura y sectores estratégicos, así como lograr fuentes de financiamiento externo para llevar a cabo inversiones públicas que posibilitaran el desarrollo de la infraestructura necesaria para el impulso del desarrollo económico, en aquellos sectores considerados impulsores de éste, como creación de puertos, caminos y plantas hidroeléctricas.

En esta línea es hasta 1949 cuando el BM, a través del BIRF concedió los dos primeros préstamos de financiamiento al gobierno mexicano para la construcción de plantas hidroeléctricas, con un programa de electrificación rural y suministro de equipo y materiales para la operación y expansión de compañías privadas, y tres más, a otros sectores de la industria, todo ello muy por debajo de las necesidades, las promesas y las expectativas iniciales.

Lo anterior no varió mucho en los gobiernos de Adolfo Ruíz Cortines, Adolfo López Mateos y Gustavo Díaz Ordaz, en los cuales se da una continuidad a la política de desarrollo económico donde el Estado, en su papel rector de las actividades económicas, preponderó su accionar en la creación de infraestructura material para la labor productiva, consiguiendo financiamiento del BM a proyectos vinculados con la instalación de sistemas interconectados a nivel nacional, como electricidad, red ferroviaria, carreteras, sistemas de riego, desarrollo de la agricultura y ganadería, todo ello acorde con los lineamientos y actividades prioritarias del organismo en esos años.

Por otro lado, en los años sesenta la institución crediticia a través de investigaciones y estudios de diversos economistas, comenzó a fijar su interés en la educación como parte de una preocupación

por su creciente expansión, pero igualmente, sólo se limitó a invertir en la construcción y dotación de equipo en el subsistema tecnológico y de capacitación laboral, para retomarlo veinte años después.

Para la década de los años setenta el BM incorporó el tema de la pobreza como un objetivo prioritario, sus informes de la situación económica de los países en desarrollo como en el caso de México, mostraron que el modelo de desarrollo estabilizador presentaba una profunda crisis económica, que la distribución de la riqueza era desigual, concentrándose en unos cuantos, y que millones de individuos que habitaban en áreas rurales permanecieron al margen de los beneficios, con una condición social deplorable y graves problemas de desnutrición, analfabetismo y vivienda. Asimismo, reveló que la inversión en las necesidades humanas básicas de esta población en pobreza, sobre todo del área rural producía una alta rentabilidad económica.

En este contexto, aunque el Banco siguió invirtiendo en las mismas áreas de atención que en años anteriores, tales como creación de infraestructura material, sumándose los sectores industrial y turístico, aumentó su financiamiento en áreas para combatir la pobreza, pues consideró que la falta de gasto público hacia los sectores productivos mostró un grave deterioro de la calidad de vida de grandes sectores sociales. Lo anterior incrementó notablemente el número de empréstitos contraídos con el organismo, pero la euforia en esos años por el descubrimiento de nuevos yacimientos petrolíferos, llevó a contraer empréstitos con la banca internacional, aprobándose 38 préstamos en diez años, hecho que marcó el inicio de un endeudamiento externo excesivo.

A comienzos del decenio de 1980, el Banco tuvo que dirigir su atención a cuestiones de diversa naturaleza que se desprendieron de los problemas macroeconómicos y de reestructuración de la deuda de numerosos países en desarrollo, entre ellos México, quien se vio forzado a poner en marcha políticas de ajuste macroeconómico e instaurar un nuevo modelo de crecimiento económico orientado hacia el exterior; con ello, limitaba su marco de autonomía por el peso de la deuda externa y los préstamos internacionales, registrándose un total de 60 empréstitos contraídos con dicho organismo en esta década, para ser las primeras áreas atendidas hasta programas de reordenamiento económico, y quedar incluidos los primeros préstamos al sector educativo en su nivel técnico medio superior.

Se insistió en el tema de la pobreza como parte integral en el contenido y elaboración de los proyectos, y el énfasis quedó puesto en aquellos grupos que vivían en zonas rurales, reiterando así la existencia de necesidades básicas como educación y salud, para incorporarlos al desarrollo.

Posteriormente, en los años noventa los temas de medio ambiente y cuestiones sociales tuvieron primacía, las políticas de inversión en capital humano como la educación y la salud fueron los sectores de mayor atención, por considerarlos partes integrales de la lucha contra la pobreza y los que más oportunidades de ingreso proporcionan a la población, pero poniendo énfasis en la educación básica.

En tanto, el país vuelve a presentar una grave crisis económica a mediados de esos años, emanada del agotamiento de las relaciones de producción económicas y políticas impuestas en el decenio de los ochenta, que derivaron de un estancamiento económico, volatilidad de los mercados financieros nacional e internacionales, incremento de la cartera vencida, baja en las utilidades de la banca comercial y su masiva competencia, provocando una caída de la Bolsa Mexicana de Valores y del tipo de cambio, para dar paso a una especulación en los mercados financieros. Para detener esta crisis, el gobierno mexicano recurrió de nuevo a la ayuda externa del FMI y del gobierno estadounidense, atando aún más su ya mencionada autonomía.

En este sentido, otra vez se adquirieron más de sesenta préstamos, muchos de ellos dirigidos a reestructurar la economía fundados en dictados externos, es decir, coincidentes con la política financiera del Banco Mundial y, por ende, consolidando su financiamiento en numerosos proyectos políticos, económicos y sociales, bajo su particular punto de vista de intereses y visión del mundo, donde la educación, como otros sectores, constituyó el foco de atención en estos años pues de los nueve proyectos destinados a este sector, cuatro de ellos estuvieron enfocados al nivel básico.

2.1.3 El origen de la política de financiamiento del Banco Mundial en la educación. La importancia de la Teoría del Capital Humano.

Los primeros antecedentes de la Teoría del Capital Humano los encontramos en el siglo XVII con las aportaciones de William Petty y Richard Cantillón. Ambos autores destacaron el efecto positivo

que sobre el crecimiento económico tiene la educación, debido a que ésta permite incrementar el nivel de conocimientos de la población y, de este modo, aumentar la productividad del factor trabajo favoreciendo dicho crecimiento.

Posteriormente en el siglo XVIII, con esta idea de que la inversión en capital humano promueve el crecimiento económico, Adam Smith y David Ricardo, los primeros economistas clásicos, resaltaron la conveniencia de invertir en las habilidades humanas. El primero atribuyó al trabajo humano la importancia básica para la creación de la riqueza, concebida no como cantidades monetarias, sino como corrientes de mercancías o ingreso real, haciendo un contraste entre el rendimiento de la inversión en capital físico y humano.⁶¹ En tanto para el segundo, el precio natural de las mercancías (excepto materias primas y mano de obra) tiende a bajar al progresar la riqueza y la población, pues aunque se incremente en su valor, se nivela con las mejoras de la maquinaria, división del trabajo, distribución de la mano de obra y la creciente habilidad científica e industrial de los productores. Dichas habilidades son medios para acrecentar la acumulación de capital, al elevar la capacidad productiva de la mano de obra.

En el siglo XIX, la escuela neoclásica con varios de sus representantes⁶² retomó esta noción de hombre educado como bien de capital. El desarrollo de sus postulados sobre la economía de la educación, demostraba que todos los individuos, dependiendo del grado de evaluación de su formación futura respecto del presente, estaban en opción de elegir entre educación rentable y no rentable. El principio de productividad marginal en el que gravitó dicho concepto, permitía atribuir los ingresos diferenciales al capital humano; y fue la tercera generación de esta escuela con Irving Fischer, que marcó la aceptación del concepto de capital humano y la economía de la educación al considerar al capital como todo stock⁶³ de recursos que permite originar futuros flujos de ingresos; esta nueva concepción permitió la aplicación del término capital a las personas.

⁶¹ En este sentido señala que cuando se construye una máquina muy costosa, se espera que la operación hasta su total amortización, responderá al capital invertido y procurará, por lo menos, el beneficio corriente. Un hombre educado a costa de mucho trabajo y tiempo se puede comparar con una de esas máquinas costosas. Citado por Moreno Moreno, Prudencio, "Neoliberalismo Económico y Reforma Educativa", en *Perfiles Educativos* núm.67, México, UNAM/CISE, enero-marzo de 1995, p. 4.

⁶² Que comprenden a tres generaciones como W. Stanley Jevons, Carl Menger, León Walras, Alfred Marshall, John Bates Clark, Friedrich Wieser, Joseph A. Schumpeter, Kunt Wicksell, Sir John Hicks e Irving Fischer. Véase: Dettmer G.J.A. y Esteinou M. R. *Enfoques predominantes en la economía de la educación*, México, DCSYH/UAM Xochimilco. Cuadernos de Ticom, 1983, p.7-74 y 113-212.

⁶³ Valores que coexisten en una acción: nominal, de mercado y contable.

Sin embargo, a raíz de la gran depresión de los años treinta el interés teórico de esta escuela se desplazó hacia problemas sociales como la pobreza, el desempleo, quiebras industriales, bancarias y comerciales, entre otros, para evolucionar hacia nuevas direcciones. Los supuestos clásicos sobre la “mano invisible” como reguladora de la actividad económica, la existencia de la competencia perfecta y del equilibrio económico fueron cuestionados por John Maynard Keynes, quien hizo nuevos planteamientos sobre la participación del Estado, la producción global y el empleo en la economía.

En esta línea, el contexto de la época propició en algunos economistas la necesidad de formular políticas económicas y sociales de planificación contra el individualismo y el socialismo, con un cierto tipo de intervención estatal en la economía. También se incorporó a la teoría económica del desarrollo el análisis macroeconómico de la educación (junto con el concepto micro de capital humano), como una rama especializada de la ciencia económica, justificando su importancia en la orientación, fines y roles para el desarrollo y la nueva economía del bienestar. Los principios que fueron aplicados al financiamiento en este sector radicaron en el supuesto de que la magnitud del gasto en inversión dependía de la tasa de rendimiento o ganancia esperada y de la tasa de interés (costo); por tanto, bajando la tasa, subiría la inversión generando un efecto multiplicador sobre el gasto total.

De esta manera, las inversiones educativas -sobre todo en programas de obras públicas- incidieron en el desarrollo como parte de las inversiones sociales; fueron partícipes del esquema financiero y gasto privilegiado del aparato gubernamental de muchos países, como Estados Unidos y los de Europa, pues las repercusiones de la crisis del 29 y los efectos de la primera y segunda Guerra Mundial, pusieron en primer plano todo lo relacionado con los recursos humanos, particularmente en la permanencia del concepto de capital humano en la teoría económica. Este interés desembocó en el surgimiento y desarrollo de la teoría del capital humano y en la consolidación de un nuevo campo en la ciencia económica: la economía de la educación.

Así, a finales de los años cincuenta e inicios de los sesenta, la corriente planificadora de Keynes y el individualismo liberal neoclásico se concentraron para expresar que el crecimiento del PNB de los países se explicaban, en cierta modo, por la inversión en capital humano, además del físico. Es decir, se desarrolló la noción de que la educación contribuía directamente al crecimiento del ingreso

nacional, al mejorar las habilidades y capacidades productivas de la fuerza laboral. Entre los principales economistas de esta corriente, que concibió los gastos educativos como una inversión en capital humano, están Theodore Schultz con *Investment Human Capital* (1961), Edward F. Denison con *The sources of economic growth in the United States and the alternatives before us* (1962), así como Robert Solow, Zvi Griliches, Dale W. Jorgenson, Frederick Harbinson y Myer Fritz Machlup, que cerraron la primera oleada de la teoría del capital humano y la época de oro de la economía de la educación.

Esta propuesta teórica rápidamente se propagó en distintos países y organismos internacionales que recuperaron e hicieron suyos los postulados de la economía de la educación para emprender acciones en el sector, entre ellos el Banco Mundial.

Aunque el origen del interés del Banco por la educación se encuentra descrito en uno de los primeros documentos sobre el sector,⁶⁴ en el que justificó su atención por la toma de conciencia sobre la expansión educativa a nivel mundial, presentado a lo largo de las décadas de los años cincuenta y sesenta especialmente en los países en desarrollo y que, a criterio del Banco, dicha expansión fue originada por los movimientos de independencia política, del ritmo acelerado de desarrollo económico y por la explosión demográfica; muchos países en desarrollo, en su prisa por modernizarse, apoyaron a este sector de forma ingenua y trivial, por considerarlo como el principal proveedor de aptitudes y conocimientos técnicos para la economía.

Sin embargo, se puede observar una clara congruencia y afinidad con los supuestos teóricos de la época de oro de la economía de la educación en el memorando del Presidente del BM sobre “*Propuestas para una política del Banco/AIF en materia de educación*” de octubre de 1963, en el cual se describió la política de los tipos de proyectos que debían de financiarse.

“El punto principal de esa declaración era que el Banco y la AIF deben estar dispuestos a considerar la posibilidad de financiar parte de las necesidades de capital de proyectos educativos prioritarios encaminados a la formación, o a servir de base indispensable para la misma de una fuerza laboral del tipo y volumen que se precise para impulsar el desarrollo económico del país miembro de que se trate. (...) Los demás tipos de proyectos educativos sólo podrán considerarse en casos excepcionales”.⁶⁵

⁶⁴ Banco Mundial. *Educación. Documento de política sectorial*, Washington, DC., BM, 1975.

⁶⁵ *Ibid*, 1974, p.56.

A partir de lo anterior, son respaldados los proyectos de formación de fuerza laboral para el trabajo y por ende, se pondera el papel de los subsistemas tecnológicos y de capacitación. Es así que el BM centró sus actividades en la formación técnica y profesional en distintos niveles, y la educación secundaria en general cuando estuviera vinculada con el sector moderno, pero se limitó sólo a la ampliación de infraestructura y obras de construcción.

“(…) Se deberían diseñar sistemas educativos y de formación que capaciten a las masas que han quedado al margen del crecimiento del sector moderno para participar en el proceso de desarrollo como trabajadores más productivos, capaces de desempeñar eficientemente su función como ciudadanos, (…) En último término, esto significa que todos los sectores de la población deben recibir educación y adiestramiento de alguna naturaleza tan pronto como los recursos lo permitan y en la medida que el proceso de desarrollo lo requiera.”⁶⁶

Así, los proyectos de inversión educativa del BM sólo se concentraron en programas de ingeniería, administración, educación técnica o vocacional relacionados con otros proyectos del mismo, para el desarrollo económico de los países miembros, y no cubrieron educación primaria ni programas de estudios generales.

En los años sesenta continuó el auge de la teoría del capital humano, bajo la perspectiva de que la educación era una inversión que retribuía toda la vida al individuo o a la sociedad, haciendo énfasis en la relación educación-productividad. Se consideró que los factores de producción decisivos para el mejoramiento de la calidad de la población y los adelantos en el conocimiento, eran clave de la futura productividad económica y de sus contribuciones al bienestar humano. Su hipótesis radicó en que la calidad del capital humano tenía un efecto causal positivo sobre variables como el ingreso, empleo, equidad y crecimiento económico, renovando el interés del BM en el terreno educativo. Entre las principales figuras de este periodo se encontraron Gary S. Becker con su obra *Human Capital* (1964), así como W. Lee Hansen, Giora Hanoch, G.J. Blau, Rukmani Gounder, Thomas Duncan, John C. Hause, Matin Carnoy, Mark Blaug, Jacob Mincer y Barry R. Chiswick.

Es a partir de estos supuestos de la teoría del capital humano que se logran distinguir puntos de encuentro con los criterios de política de financiamiento de la educación del BM, adoptando principios y haciéndolos parte de sus argumentos para invertir en educación en estos años, como:

⁶⁶ *Ibid*, p. 17.

- Principio de libertad y racionalidad individuales. Supone que todos los individuos están en igualdad de condiciones para elegir entre una enseñanza “rentable” y no “rentable”.
- Principio de productividad marginal. Implica que cada factor productivo recibe a cambio de su contribución a la producción la remuneración de la misma magnitud que sus aportaciones, por lo que una mayor educación conducirá a un incremento de la productividad y a ingresos más altos.
- Principio de competencia perfecta. Significa que todos los egresados de los diversos ciclos educativos tendrán plenamente garantizados sus correspondientes trabajos.⁶⁷

Asimismo, identificó que las inversiones para aliviar la pobreza y la formación del capital humano eran tan rentables como cualquier otra inversión en infraestructura, energía o industria. De hecho, sus investigaciones empíricas sostienen la tesis de que el capital humano, en el sentido de satisfacer las más elementales necesidades humanas, produce altas tasas de remuneración económica.

“(…) por ejemplo, confirmó que el rendimiento por invertir en cualquier nivel de educación, en países en desarrollo, suele exceder las expectativas normales de inversión del Banco. Las tasas más altas de rendimiento tienen lugar en los niveles inferiores de educación en los países más pobres. En los países de menor ingreso, la retribución de las inversiones en enseñanza primaria promediaron 27%. Análogamente, el Banco encontró que una proporción considerable del crecimiento del PNB per cápita de un país puede ser atribuido a sus inversiones en capital humano y más aún tratándose de los países más pobres.

En suma, *desde un punto de vista bancario*, el Banco encontró que el alivio de la pobreza era una actividad de absoluta semejanza bancaria que no requería justificación especial por razones humanitarias.”⁶⁸

En este marco y con el auge de los enfoques de inversión en capital humano, la justificación de la inversión del BM en educación ya no giró solamente en torno de su naturaleza como derecho humano, o el servicio de ésta al desarrollo nacional, sino que se orientó principalmente a que el gasto educativo del organismo se respaldaba por los estudios sobre la rentabilidad económica de la inversión en el sector.

⁶⁷ Dettmer G., Jorge. “Sobre el capital humano y la economía de la educación”, en *El pensamiento educativo de José Medina Echavarría*, México, Coordinación de Humanidades, CESU/UNAM, 1992, p.14.

⁶⁸ Sheldon, Annis. “El préstamo del Banco Mundial a los pobres: un terreno movedizo”, en *La actividad del Banco Mundial en el periodo de tránsito hacia un nuevo mundo*, de Feinberg, Richard E. et al, México, CEMLA, 1992, pp. 117-118.

En los años setentas, las investigaciones bajo esta perspectiva disminuyeron porque no hubo un crecimiento económico, y prevalecía cierta ambivalencia acerca del papel de la educación en el desarrollo. En tanto, el BM expresó que los sistemas educacionales de sus países miembros, enfrentaban dos grandes problemas. Primero, la acelerada expansión de los sistemas educativos había generado una sobreoferta de jóvenes con educación para el sector moderno, que no encontraban trabajo por la desvinculación existente entre el sistema educativo y el mercado laboral, y para resolverlo, proponía una reorientación de los sistemas educativos encaminándolos a dar mayor importancia a la capacitación profesional e informal para la agricultura y la industria, fomentando la relación entre instituciones públicas de capacitación profesional y la industria privada, y otorgando prioridad a la educación técnica.

“Los problemas detectados a que condujo la expansión se refieren a caídas en los niveles de calidad y eficiencia que se estimaron a través de las tasas de deserción y repetición. Señala además una falta de ajuste de las necesidades educativas de los países y de los nuevos segmentos incorporados al sistema educativo formal, por un lado, y los modelos, estructuras institucionales, métodos de enseñanza y planes de estudio, por el otro.”⁶⁹

Y segundo, las conclusiones de los estudios del Banco evidenciaban que una mejor distribución educativa era un medio para atender los problemas de la pobreza en los países en desarrollo. A mitad de esta década, el problema de la pobreza y las circunstancias internacionales como la crisis en el mundo financiero, las altas tasas de inflación, la caída sensible del empleo y del ingreso, agudizaron aún más la profunda crisis económica por la que atravesaba gran parte de los países en desarrollo, una vez que las altas tasas de crecimiento tendieron al estancamiento, se hicieron patentes las inequidades entre los diversos sectores sociales y quedaron excluidos grupos que constituyen la mayoría de la población mundial, carentes de acceso a servicios básicos, como salud, vivienda, alimentación y educación.

Como consecuencia de este entorno económico mundial, en 1975 se rediseña la política del BM en el sector educativo, encauzando su financiamiento hacia aquellos renglones de los sistemas educativos en donde pudiera justificarse como atención a la pobreza.⁷⁰ Este nuevo cambio de política en el sector educativo trae consigo un incremento de fondos para la educación y una redistribución del

⁶⁹ Bracho, Teresa. *El Banco Mundial frente al problema educativo*, México, CIDE, 1992, p.11.

⁷⁰ Véase: *Ibidem*, p.14.

financiamiento, donde la educación técnica fue el nivel más favorecido por el organismo en estos años.

En tanto, a finales de los años setenta y principio de los ochenta, al entrar en crisis el modelo estatista y el paradigma keynesiano que impulsó la anterior escuela, la nueva ortodoxia económica retomó los argumentos de los teóricos de la tercera generación y las propuestas de la teoría del capital humano aunque con perspectivas diferentes. Según los teóricos de esta línea, entre quienes destacan Milton Friedman y otros académicos de la Escuela de Chicago⁷¹ como Theodore Schultz con *Investing in people. The Economics of Population Quality* (1981), F. Knight, H. Simons, E. West, F. Hayek, A. Burns, P. Vocker, A. Laffer, G. Gilder, J. Wannisky, entre otros, señalaron que el desempleo en los países neocoloniales era responsabilidad primaria de ellos mismos, porque su población no tenía suficiente nivel educativo para ser empleada, hecho por el cual los capitales emigraban a otros países.

Aunque reafirmaron la función técnica de la educación como formadora de habilidades y conocimientos para el sistema productivo y social, consideraron que ésta no había podido satisfacer plenamente los requerimientos sociales con calidad, por la creciente intervención del Estado, que impidió el funcionamiento del mercado educativo, caracterizado por libre oferta y demanda de educación.

La propuesta que plantearon consistió en limitar al máximo la intervención estatal y ampliar la participación privada en la educación, generando un mercado educativo que, vía oferta y demanda, adecuara los recursos humanos calificados a los requerimientos sociales, lo que permitiría elevar la calidad y eficiencia educativa.

Con esta nueva perspectiva teórica, el BM reiteró su interés por el desarrollo humano, principalmente por la educación, apoyando otras áreas como la calidad de la enseñanza y la eficacia de las instituciones educacionales. Entre 1987-88, aproximadamente la mitad de los préstamos en el sector educativo se dirigieron a coadyuvar amplias reformas institucionales en políticas educativas.

⁷¹ La Escuela de Chicago se refiere más al Departamento de Economía de la Universidad de Chicago, y comienza a tener renombre por los aportes de sus economistas, algunos de ellos, Premio Nobel de Economía.

“(…) Esta nueva orientación refleja una creciente conciencia del Banco de que incluso los proyectos mejor formulados fracasan si las políticas educacionales son deficientes. Con el aumento del número de edificios para escuelas y libros de texto, por sí solo, no se logra un desarrollo educacional sostenible; también es indispensable contar con instituciones eficaces y con políticas sólidas.”⁷²

Además incorporó al análisis del financiamiento educativo la incidencia del avance tecnológico, pues destacó que la educación no sólo era un derecho básico humano y medio para alcanzar otras necesidades esenciales sino también una actividad que sostiene y acelera el desarrollo económico, formadora de trabajadores capacitados en tecnología, servicios y administración, para que incurrieran en el incremento de la productividad y el avance del conocimiento. Destacó asimismo, que la incapacidad de inversión financiera de los países en desarrollo en sus servicios educativos intensificaba las disparidades entre las naciones, en cuanto a la posibilidad de tomar parte en los progresos de las innovaciones tecnológicas y en los nuevos procesos de producción. Por tal motivo, señalaba la necesidad de la ayuda externa para mejorar sus programas de enseñanza en general, con base en parámetros internacionales pero que, al mismo tiempo, respondieran a las condiciones particulares de cada país.

Para la década de los noventa, las políticas educativas continuaron ocupando un lugar central en la lucha contra la pobreza, con cambios en lineamientos e importancia del nivel educativo. Se produjo una gran variedad de documentos de los distintos niveles del sistema educativo por atender, pero se distinguió que la única educación orientada a la disminución de la pobreza era la primaria, con programas pensados y diseñados para la atención específicamente de grupos marginados (mujeres, pobres y grupos indígenas).

En suma, las políticas de financiamiento educativo del BM han ido modificándose a lo largo de su historia, no sólo dependiendo de la naturaleza de sus actividades, sino también ha sido delineada por la adopción de líneas intelectuales con una visión de la economía de la educación y, siendo una institución bancaria, su principal preocupación ha sido la rentabilidad de su inversión. Si bien las primeras acciones en el área se manejaban bajo el supuesto de que la productividad de la educación era más evidente en el segmento que se enlazaba con la productividad económica y con el desarrollo industrial, en los años noventa los documentos de política sectorial establecieron parámetros,

⁷² Banco Mundial. *Las ventajas de la educación. El apoyo del Banco Mundial a la educación*. Washington, DC., BM, 1991, p. 15.

condiciones, recomendaciones o propuestas particulares para el otorgamiento de préstamos, pero manteniendo la idea de que la educación contribuye a aminorar la pobreza, tanto por razones del ámbito de política social como económicas.

Por otra parte, desde que el BM empezó la financiación de inversiones en educación, ha publicado diversas obras que se derivan de investigaciones, informes, análisis y evaluaciones de los numerosos proyectos que ha puesto en marcha, donde se destaca el impacto que este sector tiene sobre otras áreas de la economía y el desarrollo nacional de los países.

“La educación, componente vital del desarrollo nacional, brinda a los pueblos la oportunidad de acrecentar su productividad, escapar de la pobreza y mejorar la calidad de su vida. Estos beneficios personales también rinden dividendos económicos y sociales. (...) Fortalece la identidad nacional y afirma las raíces sociales y culturales. En pocas palabras, la educación amplía la capacidad de los ciudadanos para participar en el desarrollo, beneficiarse de los servicios de salud y planificación familiar, y proteger y mejorar su ambiente. El Banco Mundial reconoce plenamente los beneficios económicos y sociales de la educación. Considera que las inversiones en educación son provechosas por derecho propio y, además, esenciales para el éxito de las inversiones efectuadas en otros sectores de la economía.”⁷³

Finalmente, es importante subrayar que el Banco Mundial, al generar estos documentos de política sectorial en educación por sus distintos grupos de trabajo, aclara junto al copyright que los resultados, interpretación y conclusiones expresadas en la publicación, son de sus autores y no necesariamente representan las perspectivas y políticas del BM, sus directores ejecutivos o los gobiernos que representan. Solamente en un documento de política educativa de 1980 se reconoce la autoría del Banco Mundial. La percepción que se tiene de lo anterior, es que el Banco, a pesar de que demanda aumentar la responsabilidad y la capacidad de respuesta de los sistemas educativos públicos frente a su medio, evita ser presentado como el garante y orquestador de políticas educativas equívocas, comunes a sistemas educativos tan heterogéneos y disímiles.

⁷³ *Ibid.*, p. 5.

2.1.4 La educación básica, en los noventa.

El financiamiento del Banco Mundial para la educación ha abarcado diversos tipos de proyectos que van, de escuelas primarias rurales a planteles técnicos e instituciones de educación superior. Sin embargo, el financiamiento para la inversión en educación básica empezó a tener un impulso mayor en los años ochentas como resultado de las investigaciones realizadas por especialistas en el sector (Hicks y Wheeler),⁷⁴ quienes reafirmaron la importancia de la educación para promover el desarrollo, y cuya principal argumentación del gasto educativo en este nivel giró en torno de la rentabilidad económica de la inversión, supuestos derivados de los enfoques de inversión en capital humano.

De acuerdo con las investigaciones del BM, la educación tiene una alta rentabilidad económica y social; las tasas de rentabilidad⁷⁵ más altas tienen lugar en los niveles inferiores de educación que conforman un sustento primordial para procesos venideros de escolarización y de capacitación para el trabajo; aunada a una planificación apropiada de la inversión educativa, hace que los países obtengan un incremento en el PNB, primordialmente en los países más pobres.

“En los países de ingreso bajo y mediano, las tasas de rentabilidad de las inversiones en educación básica (primaria y secundaria de primer ciclo) son generalmente más altas que las de educación superior. En consecuencia, la educación básica debería constituir generalmente una prioridad para el gasto público en educación en los países que aún no han alcanzado una matrícula casi universal en la educación básica. (...)”⁷⁶

Las formulaciones del BM sobre este nivel son parte del análisis de eficiencia externa, no tanto por las razones que refieren a la igualdad en el acceso en la educación, sino por su participación en la eficiencia económica con fines de adaptabilidad frente al cambio y oportunidad de una futura capacitación particular. Es decir, la visión del Banco ha sido insertar desde el ciclo básico de

⁷⁴ Hicks, Norman. *Economic growth and human resource*, documento de trabajo del World Bank Staff, núm. 408, Washington, DC., 1980; y Wheeler D., *Human resource development and economic growth in developing countries: simultaneous model*, documento de trabajo del World Bank Staff, núm. 407, Washington, DC., 1980.

⁷⁵ El concepto de tasa de rentabilidad de la inversión en educación es muy similar al de cualquier otro proyecto de inversión: es un resumen de los costos y beneficios de la inversión aplicables en distintos momentos, y se expresa como rendimiento anual (porcentaje), similar al cotizado para las cuentas bancarias de ahorro o los bonos de Estado. Si la tasa de rentabilidad de la educación es de 10%, esto significa que cuando se invierte \$100.000 en educación habrá un beneficio anual de \$10.000 durante toda la vida del graduado medio, por encima de lo que la misma persona habría ganado sin la inversión. Banco Mundial. *Prioridades y estrategias para la educación. Examen del Banco*, Washington, DC., BM., 1994, p.22.

⁷⁶ *Ibid*, p.61.

educación de nivel secundaria, materias prácticas que orienten prevocacionalmente una actitud positiva hacia el trabajo.

Los programas que recibieron mayor apoyo fueron los de educación básica y primaria no formal, que incluyen capacitación de maestros, alfabetización, mejoramiento cuantitativo y cualitativo del acceso de los pobres a la educación en zonas urbanas y rurales, y eficiencia interna y externa, con la finalidad de aumentar la productividad y fomentar la equidad social.

Así, se apoya a la educación primaria para que llegue a los grupos más pobres, apuntando que la generalización de la alfabetización y la enseñanza de las matemáticas y ciencias influye de manera determinante en la productividad. Es a partir de estos años que la educación básica es considerada por el BM como una prioridad en todos los países en desarrollo, porque reconoce que transmite habilidades y conocimientos básicos indispensables para las distintas formas de trabajo, así como también para el orden cívico y la completa participación en la sociedad.

“Los actuales sistemas de financiación son también causa de una asignación desacertada del gasto público en educación. Los efectos de la educación en los ingresos y la productividad demuestran que en muchos países el dinero que se invierte como promedio en la enseñanza primaria rinde más del doble del que se invierte en educación superior. Sin embargo los gobiernos de esos países otorgan subsidios considerables a la educación superior, a expensas de la primaria. (...)”⁷⁷

Para los años de la década de los noventa, el BM continúa con la postura de que los países en desarrollo den prioridad a la educación básica, primordialmente a la primaria, por valorarla como el nivel educativo que incide en la reducción de la pobreza, a través del incremento de la productividad y flexibilidad de la fuerza de trabajo.

Para tal efecto, su estrategia de financiamiento fue conformada con nueve principios fundamentales que son: el de otorgar educación básica a todos los niños y adultos; desarrollar un sistema comprensivo de educación formal y no formal; incrementar la productividad; promover la equidad social y las oportunidades educativas sin distinción de sexo, raza o clase social; mejorar la cantidad y calidad de la educación; adquirir la eficiencia interna en la administración, asignación y uso de los

⁷⁷ Psacharopoulos, George. “El financiamiento de la educación en los países en desarrollo. Opciones de política”, en *Revista Colombiana de Educación*, núm. 19, Colombia, enero-junio 1988, p.145.

recursos disponibles; superar cuantitativa y cualitativamente los niveles de conocimiento y las habilidades necesarias para el desarrollo; vincular la educación con el trabajo y el ambiente general; y construir y mantener una capacidad institucional que diseñe, analice, administre y evalúe programas de educación y capacitación.

En cuanto al discurso de elevar la calidad de la educación primaria, se destaca que este nivel debe estar encauzado a la universalización de la enseñanza elemental garantizando la atención de grupos marginados, por proveer la oportunidad de capacitaciones subsecuentes, ya que cuando las habilidades básicas se han formado satisfactoriamente, sirve de fundamento para los niveles educativos superiores.

Por otra parte, estos principios y recomendaciones de política del Banco, son coincidentes con algunas de las propuestas que emanaron de la *Conferencia Mundial de Educación para Todos* (1990) suscrita por UNICEF (Fondo de Naciones Unidas para la Infancia), PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo), UNESCO y el BM, por lo que no es de sorprender el hecho de que exista una concordancia de las tesis más importantes, ya que el Banco fue uno de sus principales patrocinadores. Las políticas emanadas de esta conferencia radican en la definición de “necesidades básicas de aprendizaje”, que buscan garantizar una educación pertinente para todos, estableciendo criterios de calidad en el sistema educativo y de los indicadores de desempeño asociados, así como reconsiderar los agentes que intervienen en la educación y su papel en la calidad así como, la identificación de responsabilidades en la operación del sistema educativo.

No obstante, ello no significa que el BM no continúe con su visión económica de la educación; ésta sigue siendo la primordial preocupación de la institución crediticia, y conserva el argumento de que la prioridad en la educación primaria se da porque la enseñanza que en ella se ofrece (manejo de lenguaje, matemáticas y desarrollo de habilidades para la resolución de problemas) aumenta la productividad y flexibilidad de la fuerza de trabajo.

Entre las medidas para ampliar la efectividad en la primaria, el Banco propone mejorar el ambiente de aprendizaje, reformar el curriculum escolar a partir de un programa de instrucción coherente, secuencial y armónico, desarrollar materiales de enseñanza, capacitar a los docentes en habilidades pedagógicas, incrementar la motivación para enseñar, aumentar las oportunidades en la carrera

docente, mejorar las condiciones de trabajo, así como también propiciar políticas de incremento a los salarios.

Por consiguiente, en las dos últimas décadas del siglo XX, se presentó una renovada inclinación, por parte del BM, al desenvolvimiento de la educación elemental debido al interés por la solución de la pobreza, que trajo como consecuencia el planteamiento de diversas políticas y un aumento de recursos dirigidos a este nivel educativo.

“La creación de capital humano es la creación y la distribución de nueva riqueza. Contribuye a reducir la pobreza absoluta y la pobreza relativa, pero puede demorar toda una generación en producir efecto, en contraste con los efectos más rápidos de la redistribución del capital existente (...) Es posible que los recursos que se invierten hoy en la educación sólo lleven a una reducción de la pobreza dentro de varios años, cuando los pobres cuyo capital humano se ha acrecentado comiencen a gozar de un aumento de los ingresos, de una mayor capacidad de emprender actividades por cuenta propia y de un uso eficiente de los recursos familiares.”⁷⁸

Durante los últimos años el BM ha estado invirtiendo, tanto en educación básica y primaria, incluida la no formal, como técnica y vocacional, superior y capacitación de maestros, reformas curriculares, textos, construcciones escolares, equipos, entre otros, pues sostiene que la educación contribuye al crecimiento económico, a la reducción de la pobreza y al buen gobierno, que son esenciales para poner en práctica políticas económicas y sociales racionales.⁷⁹

Empero, parece que la prioridad del BM seguirá siendo la educación básica y sobre todo aquella dirigida a grupos sociales, *los más pobres entre los pobres*, cuando destaca que los beneficios económicos de la educación y su potencial para contribuir al desarrollo nacional aparecen mediados por lo que la educación hace, es decir, por la transmisión de conocimientos y habilidades, en favor de estos grupos para el mejoramiento en su calidad de vida, pero también para las necesidades de recursos humanos que la economía global demanda.

⁷⁸ Banco Mundial. *Prioridades y estrategias ...*, *Op cit.*, p. 30.

⁷⁹ *Ibid*, pp. XI-XII.

Algunas de las objeciones principales de las que han sido objeto estos planteamientos por especialistas en el tema⁸⁰ parten por un lado, de la crítica académica de origen metodológico que se hace a la teoría del capital humano y que gira en torno de la diferencia epistemológica entre correlaciones estadísticas y relaciones causales. Su problema de fondo se sitúa en las distintas realidades sociales para las cuales la teoría pierde validez, como en países con bajo desarrollo tecnológico, donde la interacción entre variables educación y crecimiento económico no trasciende el orden de una asociación estadística, careciendo de contenido causal y perdiendo aplicación en países como los latinoamericanos. En cambio en los países desarrollados, la educación funge como variable independiente que incide favorablemente en el crecimiento económico, ya que la calificación científica de los recursos humanos constituye la principal fuerza productiva nacional.

En cuanto a la ecuación que maneja esta teoría, a mayor productividad mayores ingresos, es necesario que se den determinadas condiciones -señalan sus críticos- como la existencia de un mercado perfecto, y en industrias como la aeronáutica, productos alimenticios, automovilística y medicinales, no hay un mercado libre. La intervención de actores políticos en el libre juego del mercado, la estructura oligopólica del mercado global, los subsidios estatales y las estructuras mundiales de preferencia, son variables que distorsionan la ecuación. Así, la noción de mercado libre ha sido un arma fundamental para imponer los intereses de las potencias hegemónicas a las nociones más débiles, para asegurar su explotación.

Aunque existen algunos ejemplos en los cuales la interacción entre productividad, ingreso, empleo y educación puede ser explicada por el concepto de productividad, como el caso de un industrial agrícola estadounidense frente a un campesino ejidatario de Oaxaca, donde el primero posee una preparación académica, empleando los reportes de los satélites para ver condiciones climáticas e información de la Bolsa de Valores para determinar el tipo de cultivo demandado, su trabajo generará mayores remuneraciones con jornadas menores y condiciones laborales más humanas, frente a las condiciones no equiparables del ejidatario de Oaxaca.

Sin embargo, existe un conjunto de empleos donde la productividad subjetiva y objetiva del trabajador es similar en países desarrollados que subdesarrollados, pero donde la diferencia salarial

⁸⁰ Véase Loyo, Aurora (Coord.). *Los actores sociales y la educación. Los sentidos del cambio (1988-1994)*, México, UNAM/Plaza y Valdés, 1997, 305 p.

es profunda y no puede ser explicado como una función de su productividad individual, sino que la retribución individual depende, en gran medida, del grado promedio de desarrollo de la economía del país. Por ejemplo, un trabajador de Goodyear estadounidense gana 17 dólares la hora, mientras su homólogo mexicano gana tres; esto se debe a que la economía estadounidense es 5 ó 6 veces más desarrollada que la economía mexicana. Por consiguiente, la premisa de la justa e imparcial retribución del mercado al esfuerzo individual del trabajador es, para la mayor parte de la población mundial, un disfraz.

Y para lograr ascender a un mejor nivel de vida, el trabajador sólo lo conseguirá a través de calificaciones profesionales, y como los servicios educativos son cada vez más una mercancía que se obtiene mediante la disposición de poder adquisitivo, lo que le falta precisamente a éste, tiene como resultado el quedar formalmente imposibilitado para acceder a un mejoramiento social. Así, la función económica de la población precaria en la economía mundial, susceptible de explicar su existencia, estructura y dinámica, reside a nivel colectivo. No es un residuo utilizable o desechable de la economía mundial, sino un elemento integrador y estructural para su funcionamiento en beneficio de los grandes capitales, en el sentido de que ésta ejerce una constante presión a la baja sobre los salarios de quienes tienen empleo y juegan también el rol de almacén humano, ante las oscilaciones coyunturales en la demanda de la mano de obra.

Otra de las críticas sostiene la existencia de una distorsión de los paradigmas del desarrollo educativo con perspectivas sociológicas y humanistas, porque al tener la educación un enfoque económico donde se pondera la producción y la globalización económica, se considera a los individuos tan sólo como factores productivos y de recursos para el desarrollo económico.

Asimismo, estas propuestas internacionales llevan implícito el propósito de establecer una división internacional del trabajo, que asignan a los países menos desarrollados y dependientes patrones de desarrollo subordinados de crecimiento, y en sus diagnósticos recomiendan, nunca con claridad, que dichos modelos de desarrollo sólo requieren trabajadores con destrezas instrumentales y adaptativas, en lugar de capacidades creativas, innovadoras y críticas.

“El principal objetivo de sus esfuerzos educativos es preparar a la población precaria para los trabajos de la oferta económica global y la función de América Latina dentro de la División Internacional del Trabajo, no consiste en proveer de innovaciones científico

tecnológicas –convirtiéndose en un peligroso rival en el mercado mundial sino, suministrar materias primas y mano de obra barata, flexible, produciendo bienes y servicios para la exportación. “⁸¹

Además, se sostiene que la importancia del maestro es dejada a un lado y no se toman en cuenta aspectos comunitarios, cualitativos y sociales de la escuela, ni las dimensiones humanas o valores del niño y el joven. En vez de ello, atienden exclusivamente el impacto del individuo en el orden productivo con indicadores cuantitativos y se afanan por imponer un modelo predeterminado de calidad.

En cuanto al financiamiento, se apunta que la educación puede mejorarse reubicando adecuadamente los bienes existentes, ya que se considera que los problemas educativos de los países en desarrollo son producto de inversiones ineficientes en la administración, y con ello, aplican a todos los países un cambio similar de sistema educativo sin tomar en cuenta las diferentes prioridades sectoriales de cada país.

En lo que respecta a la prioridad que se asigna a la educación básica, no se contempla que el mejoramiento cualitativo de ese nivel demanda impulsar paralelamente la investigación y formación de especialistas en varias áreas, porque al proponer que los países en desarrollo inviertan en esta educación hay un detrimento de otros niveles, lo que genera el retraso del desarrollo de las capacidades tecnológicas y científicas que se obtienen en los niveles superiores.

En el plano político, los lineamientos educativos son considerados inconvenientes porque inciden en la autonomía de los gobiernos en el sector, y permiten a las organizaciones internacionales como el Banco, intervenir en la determinación de las orientaciones educativas de un país. De igual forma, tales propuestas son establecidas y exigidas como condición para que los países reciban nuevos créditos del FMI-BM.

Por último, no hay que dejar de lado en el análisis que quiénes determinan la naturaleza de los lineamientos y prioridades de las políticas generales del BM, son sus principales accionistas: Japón, Alemania, Francia, Reino Unido y Estados Unidos de los cuales, este último es quien mayor

⁸¹ Noriega Chávez, Margarita. “En los laberintos de la modernidad: Globalización y sistemas educativos” en *Colección Educación*, núm. 8, México, UPN, 1996, p. 38.

porcentaje tiene, y por tanto, mayor incidencia para fijar lo que se requiere en materia educativa para satisfacer las demandas del capital global.

2.2 EL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO: LA NATURALEZA Y ORIENTACION DE SUS ACTIVIDADES

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) es la institución de desarrollo regional más grande en el continente americano y fue establecido en diciembre de 1959 con el propósito de contribuir a impulsar el progreso económico y social de América Latina y el Caribe.

La creación del BID fue producto de una larga gestación histórica que se remonta a los orígenes del sistema panamericano en la última década del siglo XIX. Entre los diversos intentos que se realizaron se destaca la Primera Conferencia Internacional de América, celebrada en Washington en el período de 1889-1890, cuando se aprobó una resolución para crear un banco interamericano con vistas a que

“Otorguen concesiones favorables al desarrollo de operaciones bancarias interamericanas y muy especialmente las que sean conducentes al establecimiento de un Banco Internacional Americano, con facultad de establecer sucursales o agencias en los demás países representados en esta Conferencia”.⁸²

Esta resolución fue aprobada por catorce países, no obstante, el presidente Harrison de los Estados Unidos dio a conocer tal resolución al Congreso norteamericano para el consentimiento y adopción de las medidas legales pertinentes, pero la propuesta no tuvo aprobación.

El interés por crear una organización financiera regional volvió a reavivarse en diversas reuniones y conferencias de la zona. En 1948 en la Novena Conferencia Internacional Americana celebrada en Bogotá, prevaleció la convicción de que las instituciones internacionales existentes no atendían de forma adecuada sus necesidades de capital extranjero, por lo que se consideró la pertinencia de establecer una institución de carácter regional para tal fin. Se trataba de los años de la postguerra y el tema de la cooperación económica se había extendido a nivel mundial.

⁸² BID. *El Banco Interamericano de Desarrollo*, Washington, DC., BID, 1964, p.3.

A la primera Conferencia Internacional Americana, la sucedieron muchas más en las que todavía se seguía buscando la conformación de un banco en la región. Fue preciso que pasaran alrededor de 150 años desde la independencia política de los países latinoamericanos y casi 70 años después de estas conferencias internacionales americanas, para que se produjera la primera acción que materializó en el establecimiento del BID.

Aun cuando ya se contaba con instituciones financieras de carácter internacional, se aducía que eran inadecuadas e insuficientes para satisfacer los requerimientos de la región. Así por ejemplo, se advertía que el Banco Mundial no había respondido de modo eficiente a las solicitudes de crédito que la región necesitaba para estimular su tasa de inversión. Desde su creación hasta ese momento, la política del BM había sido asignar esencialmente sus recursos a créditos para comunicaciones, transportes y energía eléctrica, pero eran exiguos sus préstamos para agricultura, industria o proyectos de fondo social.

“(...) Además la afluencia de recursos se concentraba en tres o cuatro países de mayor desarrollo relativo. Durante los diez primeros años de actividad del Banco Mundial se concedieron préstamos a 15 países de América Latina por un total de 724 millones de dólares de los cuales el 64% correspondieron a Brasil, México y Colombia.”⁸³

Otro ejemplo más, referido al Banco de Exportación e Importación (EXIMBANK) fundado por el gobierno de los Estados Unidos que operaba en América Latina, indica que se trataba de un organismo donde las operaciones se celebraban por acuerdos bilaterales, el uso de los fondos estaba atado a importaciones de este país, y los préstamos estaban más orientados al déficit comercial de los países solicitantes que a sus programas de desarrollo.

“(...) Además, al igual que en el caso del Banco Mundial, su actividad crediticia se concentraba en unos cuantos países. Desde el inicio de sus actividades hasta diciembre de 1956 Brasil había obtenido el 43% de los recursos prestados, y a México, Chile y Argentina se le había asignado el 31%.”⁸⁴

⁸³ Valencia R., Lourdes. *Algunas cuestiones sobre los propósitos y realidades de la política crediticia del Banco Interamericano de Desarrollo*, México, CIDE, 1980, p.7.

⁸⁴ *Idem*

No es sino hasta 1958, cuando una iniciativa del Presidente del Brasil, Juscelino Kubitschek, invitaba a los países de América a emprender un decidido esfuerzo cooperativo para promover el desarrollo económico y social de América Latina. Su propuesta recibió el respaldo de todo el hemisferio, y poco tiempo después una comisión especial de la Organización de Estados Americanos (OEA) redactó el anteproyecto del Convenio Constitutivo del BID.

El propósito del BID, de acuerdo con este convenio, era contribuir a acelerar el proceso de desarrollo económico, individual y colectivo para los países miembros, con las siguientes funciones:

- Promover la inversión de capitales públicos y privados para fines de desarrollo.
- Utilizar el capital propio, los fondos obtenidos de los mercados financieros y los demás recursos de que se disponga, para el financiamiento del desarrollo de los países miembros, dando prioridad a los préstamos y operaciones de garantía que contribuyan más eficazmente al crecimiento económico de dichos países.
- Estimular las inversiones privadas en proyectos, empresas y actividades que contribuyan al desarrollo económico y complementar las inversiones privadas cuando no haya capitales particulares disponibles en términos y condiciones razonables.
- Cooperar con los países miembros a orientar su política de desarrollo hacia una mejor utilización de sus recursos, en forma compatible con los objetivos de una mayor complementación de sus economías y de la promoción del creciente comercio exterior.
- Proveer de asistencia técnica para la preparación, financiamiento y ejecución de planes y proyectos de desarrollo incluyendo el estudio de prioridades y la formulación de propuestas sobre proyectos específicos.

Inicialmente el BID estuvo integrado por 19 países de América Latina y el Caribe, y Estados Unidos, posteriormente entraron otros ocho países del hemisferio, incluyendo Canadá. Desde sus comienzos, el BID se vinculó con numerosas naciones industrializadas, cuyo ingreso a éste se formalizó en 1974 con la firma de la Declaración de Madrid. Entre 1976 y 1993 ingresaron 18 países extraregionales.

Los recursos financieros del BID proceden de los países miembros, del dinero que la institución obtiene de la emisión de bonos en los mercados financieros, de los fondos fiduciarios que administra y de operaciones de cofinanciamiento.

La mayoría de los préstamos que concede el BID se financian con recursos del capital ordinario, los países miembros han desembolsado sólo una pequeña parte de él y la mayor parte sólo ha sido suscrita por estos países pero no constituye su capital pagado. Estos recursos no desembolsados se denominan capital exigible y el BID los usa para constituir garantías al momento de emitir bonos en los mercados internacionales de capital.

En lo que se refiere a la estructura, el grupo del BID está conformado por la Corporación Interamericana de Inversiones (CII) y el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN). La CII comenzó sus operaciones en 1989 con el objetivo de promover el desarrollo económico de sus países miembros en América Latina y el Caribe, a través del financiamiento de la pequeña y mediana empresa, con préstamos directos e inversiones de capital y mediante líneas de crédito a intermediarios financieros locales, y el FOMIN, fue instituido en 1992 con el propósito de impulsar la viabilidad de las economías de mercado en la región, para promover el desarrollo del sector privado y sus inversiones en América Latina y el Caribe, elementos que se consideraron necesarios para avanzar hacia el crecimiento económico, teniendo como objetivos específicos el apoyar ideas *prometedoras*, impulsar a los empresarios, eliminar cuellos de botella, promover la capacitación y vinculación con empresas para proveerlas de capital inicial y procurar mejorar el clima empresarial en general. Para la realización de estos objetivos, el BID inicia la identificación de posibles financiamientos durante las misiones de programación de éste a sus 26 países miembros prestatarios, y los somete a un ciclo de proyectos, que concluye sólo con la evaluación de un proyecto después de su ejecución.

En la preparación de estos proyectos se toman en consideración las políticas de operaciones del BID, las cuáles se dividen en dos: políticas generales que son comunes a todos los tipos de actividades de financiamiento y políticas sectoriales brindados por el personal del Banco a los prestatarios, que son orientaciones básicas con respecto a campos concretos de actividad, como agricultura, educación o energía. Las prácticas óptimas constituyen otro instrumento usado en la preparación y diseño de proyectos, y son documentos que tienen la forma de estudios de casos y

análisis que incorporan las “lecciones aprendidas” de una variedad de fuentes de todo el mundo, incluidos los proyectos financiados por el BID.

Lo que no es extraño es que la recopilación de experiencias, estén empapadas de orientaciones que son afines a políticas sectoriales que se impulsan a nivel mundial y que tienen su base en propuestas de crecimiento económico dirigidas hacia el exterior, con el fin de cumplir las demandas del mercado internacional. Lo anterior nos permite afirmar la afinidad existente entre perspectivas analíticas y de proyectos de planeación que tiene el BID respecto del BM, donde el tema de la reducción de la pobreza, equidad social, modernización e integración, medio ambiente y apoyo al sector privado, son preocupaciones compartidas.

2.2.1 Trayectoria de la política financiera del BID.

Desde la creación del BID ha habido una continuidad en su política de financiamiento de los sectores productivos para promover el desarrollo económico de América Latina y el Caribe, prevaleciendo unas veces algunos objetivos y modificando otros, que no escapan a intereses y requerimientos dictados a nivel mundial, y de supuestos teóricos que circulan y se implantan de manera preponderante en las economías de los países en desarrollo. También se identifica cierto interés por desarrollar proyectos exploratorios en las realidades nacionales de los países miembros, que registren y examinen la viabilidad económica, política y social para ejecutarlos a gran escala que, sin lugar a dudas, sirven de recopilación de experiencias para una posible puesta en marcha por otros organismos como el BM a nivel mundial.

Las primeras operaciones del BID en la década de los sesenta tuvieron lugar en los sectores productivos y de infraestructura física que en ese periodo consideró el organismo, mismas que representaban el principal cuello de botella para el desarrollo de la región latinoamericana y del Caribe, y captaban el 70% de los recursos del Banco.

El primer sector productivo que definió como prioritario fue el agrícola por su situación crítica, pues reconoció que su baja productividad no le permitía satisfacer completamente la demanda de alimento de una población que creció a un ritmo acelerado, ni las necesidades de insumos de la

industria local. Los factores que incidieron en tal panorama, a criterio del BID, fueron el modelo de desarrollo económico de sustitución de importaciones que privilegió el crecimiento industrial y la estructura de la tenencia de la tierra pero propició un estancamiento técnico:

“Mientras que los latifundistas no necesitaban una agricultura intensiva para generar beneficios, los campesinos más pobres eran propietarios de unos terrenos tan reducidos que resultaban inviables para la agricultura.”⁸⁵

El apoyo a la modernización del campo fijaba como objetivo principal el aumento de la productividad agrícola que fomentara un crecimiento equilibrado de las economías, el fortalecimiento de la balanza de pagos de la región (al reducir las importaciones de granos), y la ampliación de los mercados internos para la manufactura. En este sentido, otorgó créditos acompañados de asistencia técnica y de construcción de obras de irrigación consideradas como estratégicas para la promoción de la agricultura intensiva. En el periodo de 1961 a 1969, el financiamiento de proyectos agrícolas representó el 24.2% de su cartera total y poco más de 800 millones de dólares.

La industria, eje del crecimiento económico de la mayor parte de las economías latinoamericanas después de la segunda Guerra Mundial, fue también centro de atención del citado organismo, que detectó que el mismo modelo económico de sustitución de importaciones, había generado en el sector un proteccionismo exagerado con elevados costos sociales, altos precios y poca competitividad e ineficiencia. Para combatir lo anterior, delineó sus políticas globales en apoyo a la creación y fortalecimiento de organismos nacionales de fomento industrial, financiamiento para la creación de plantas productivas, expansión de otras y créditos directos a empresas, para propiciar una mayor incidencia de las manufacturas regionales al mercado mundial. Asimismo, atendió el otorgamiento de recursos al financiamiento de las exportaciones, participando en proyectos multinacionales que alentaran la integración regional. Este programa se restringió a bienes de capital y al intercambio comercial intrarregional y posteriormente, se amplió a bienes manufacturados y semimanufacturados, principalmente entre Argentina, Brasil y México.

⁸⁵ BID. *El Banco Interamericano de Desarrollo en México*, México, Mendoza Editores, 1999, p.13.

Otro sector estratégico que respaldó, fue la infraestructura de América Latina en áreas como transporte, telecomunicaciones y producción de energía eléctrica. Su situación a consideración del Banco, era de ineficiencia, con graves deterioros que obstaculizaban las relaciones comerciales. Por ello, en su primera década de actividades, destinó un 14% del total de su cartera crediticia para impulsar el crecimiento en estas áreas.

Otro rubro que llamó su atención fue la promoción de la ciencia y la tecnología, haciéndose de manera indirecta, a través de operaciones de preinversión y asistencia técnica. Estableció que los países miembros debían consolidar servicios de consultoría de primer nivel que les permitieran, por un lado, identificar las mejores opciones de inversión y por el otro, que fueran vehículos naturales para la transferencia de tecnología adecuada al desarrollo de soluciones locales.

De la mano con este sector consideró la asistencia financiera a la educación, y en particular a las universidades y centros de investigación en áreas de ingenierías, ciencias agrícolas, ciencias naturales y básicas, pues reconocía a éstos como formadores de profesionales, que coadyuvarían en el proceso de desarrollo de la región. Dirigió recursos a proyectos de infraestructura como instalación y equipamiento de laboratorios y centros de experimentación, creación de bibliotecas especializadas y edición de libros a bajo costo. Además al finalizar la década, también financió proyectos relacionados con la capacitación técnica-industrial.

El suministro de agua potable y servicios sanitarios -como erradicación de enfermedades transmisibles, nutrición, capacitación médica, construcción de hospitales y clínicas- fue otro de los sectores al que mayor atención otorgó el BID, la meta para la región en estos años, era que el 70% de la población urbana de América Latina y el 50% de la rural contaran con agua potable y alcantarillado.

Finalmente, apoyó la formulación de planes nacionales de vivienda con creación o reorganización de institutos para tal fin, mejoramiento de procedimientos operativos y la introducción o expansión de sistemas de ahorro y préstamo. Todo ello, por la consecuente migración de la población rural a las ciudades, que se asentó en zonas marginales que rodearon a la mayoría de las principales ciudades y la necesidad de introducir servicios para regularizar la tenencia de la tierra y consolidar las viviendas.

En la década de los años setenta siguió apoyando a todos los sectores antes señalados, pero bajo estrategias distintas, pues al evidenciar que sectores como el agrícola no tuvieron un incremento notable en la productividad, ni tampoco en la incorporación de maquinaria e insumos modernos, financió nuevas obras de riego pero en combinación con otras áreas como el impulso a servicios de investigación que identificara condiciones sociales, de clima y suelo para cada programa; proyectos comunitarios multisectoriales que mejoraran las condiciones de vida de la población con servicios de educación, salud y capacitación para que se ampliaran las posibilidades de empleo rural con obras de agua potable, vivienda y caminos.

En el terreno de la industrialización de los países, se mantuvo la política de apoyar con líneas de crédito globales a organismos nacionales de fomento industrial, a la pequeña y mediana empresa, al fortalecimiento y modernización de la industria, y al financiamiento de las exportaciones. Además, al final de este decenio se puso en marcha un programa de pequeños proyectos, apoyado por el FOMIN, con el fin de impulsar el crecimiento y desarrollo del sector microempresarial que integró aspectos financieros, de negocios y de desarrollo comunitario, buscando un impacto positivo en los niveles de vida de sectores pobres y grupos marginados.

En el ámbito educativo y científico tecnológico definió como prioridad propiciar una mayor vinculación con el sector productivo, para impulsar un desarrollo autónomo, que disminuyera gradualmente la importación de tecnología mediante el desarrollo de técnicas propias o la adaptación de tecnología ya existente a los problemas y necesidades de la región, con la creación de centros regionales de investigación y posgrado.

De la misma forma, apoyó áreas de seguridad social como servicios de salud, invalidez, vejez y vivienda que fueron considerados como áreas de fuerte impacto económico y social en la búsqueda de una mayor equidad en la distribución del ingreso. Las políticas del Banco incluían también la capacitación de profesionales de la salud (en especial de nutrición), pasando por la sanidad animal.

Por último, el desarrollo ambientalmente sostenido fue un ámbito en que el BID amplió sus políticas operativas para incorporar objetivos que tenían que ver con el mejoramiento y protección del medio ambiente y la conservación de los recursos naturales, como agua, suelo, bosques y recursos costeros y marinos, pues detectó que la mayor parte de los países de la región, había incrementado un notable

deterioro en los ecosistemas que ponían en peligro no sólo al continente americano, sino que producían un efecto multiplicador en todos los entornos naturales en el mundo.

En lo que respecta a la década de los ochenta el BID, ante el panorama económico que enfrentaron los países latinoamericanos desde los primeros años con una severa crisis de endeudamiento que dificultó el acceso al capital que requería el desarrollo rural, la industria, la infraestructura, las políticas de salud y el desarrollo urbano; impulsó una política de diseño de estrategias nacionales orientadas a lograr que sus recursos aportados sirvieran para obtener otros provenientes de fuentes comerciales de financiamiento, internacionales y nacionales, que fortalecieran a instituciones internas y canalizaran el ahorro privado hacia estos sectores, prolongándose en términos generales los objetivos propuestos en la década anterior.

En el ámbito educativo, el Banco planteó que después de haber pospuesto la reflexión sobre la calidad de la enseñanza, se había generado un severo desajuste entre la formación que se ofrecía a nivel básico y medio, y los conocimientos y habilidades requeridas para el desarrollo. Por ello, decidió apoyar una reforma de los sistemas educativos en su conjunto, financiando la transformación institucional, destinada a mejorar la efectividad en el uso de los recursos y a promover una mayor vinculación entre escuela y sociedad.

En cuanto a la ciencia y la tecnología, favoreció la vinculación de manera más directa de la investigación con los requerimientos de la actividad económica, sobretodo otorgando créditos a centros de investigación organizados específicamente para la adquisición y adaptación tecnológica que mejorara los procedimientos de producción en la industria.

Por otro lado, una de las reformas llamadas de primera generación promovidas en ese periodo por el organismo fue la eficiencia administrativa, considerada como la única alternativa para enfrentar la crisis económica, fomentando la eficiencia económica y social del Estado, ajustando su tamaño y revisando su papel frente a la sociedad y los demás agentes económicos, así como la consolidación del mercado en la economía.

Para la década de los noventa, la integración regional en mercados internacionales, la adopción de nuevos criterios de respeto al medio ambiente y el crecimiento autosostenido a través de la

generación de ahorro, fueron las prioridades que fijó el BID para su quehacer en el sector agrícola. Impulsó el crédito colectivo destinado a cooperativas, uniones de crédito y otros tipos de asociaciones de productores.

En la industria financió infraestructura turística, pequeñas y medianas empresas. También apoyó la reforma de sistemas tributarios y presupuestarios, favoreciendo procesos de privatización, fortalecimiento de instituciones públicas y su capacidad para preparar y ejecutar programas y proyectos de desarrollo.

En el terreno social, otorgó recursos a programas especiales que fueron, de la prevención y control de enfermedades transmisibles, al saneamiento ambiental pasando por programas de nutrición, especialmente para la población infantil y de educación sanitaria.

Además, promovió incrementar el capital humano a través de la transferencia de información y conocimientos, destinando créditos y facilitando cooperación técnica a estudios financieros y proyectos de investigación en sistemas de telecomunicaciones, bajo la perspectiva de que América Latina aprovechara las oportunidades y asumiera los retos de la era de la información.

Tomando en cuenta este panorama, en ciencia y tecnología se apoyó la creación, expansión y mejora de servicios científicos y tecnológicos, así como la ampliación del campo de acción de la transferencia de tecnología. En educación, la promoción de la equidad financiando proyectos que fomentaran el acceso a opciones educativas de calidad para los sectores de menores ingresos.

Y se continuó con la segunda generación de reformas destinada a crear un marco adecuado y coherente de instituciones y políticas públicas, que permitieran establecer alianzas firmes entre la sociedad civil, el sector privado y un Estado nuevo, fuerte pero flexible y eficaz.

En síntesis, a través de esta trayectoria de lineamientos políticos es claro distinguir la existencia de una concordancia y complementariedad con las políticas del Banco Mundial a través de los años; esto se explica en gran parte porque dentro de su estructura institucional de éste, el BID es uno de los bancos regionales de desarrollo con los que cuenta para profundizar las políticas y medidas económicas y sociales que requiere implantar por zonas geográficas. Por ello, su acción

complementa y refuerza los lineamientos de política financiera y no es de extrañar la existencia de una clara afinidad en financiar proyectos acordes con su visión particular de lo que requieren los países de la región para incorporarse al cambiante panorama internacional.

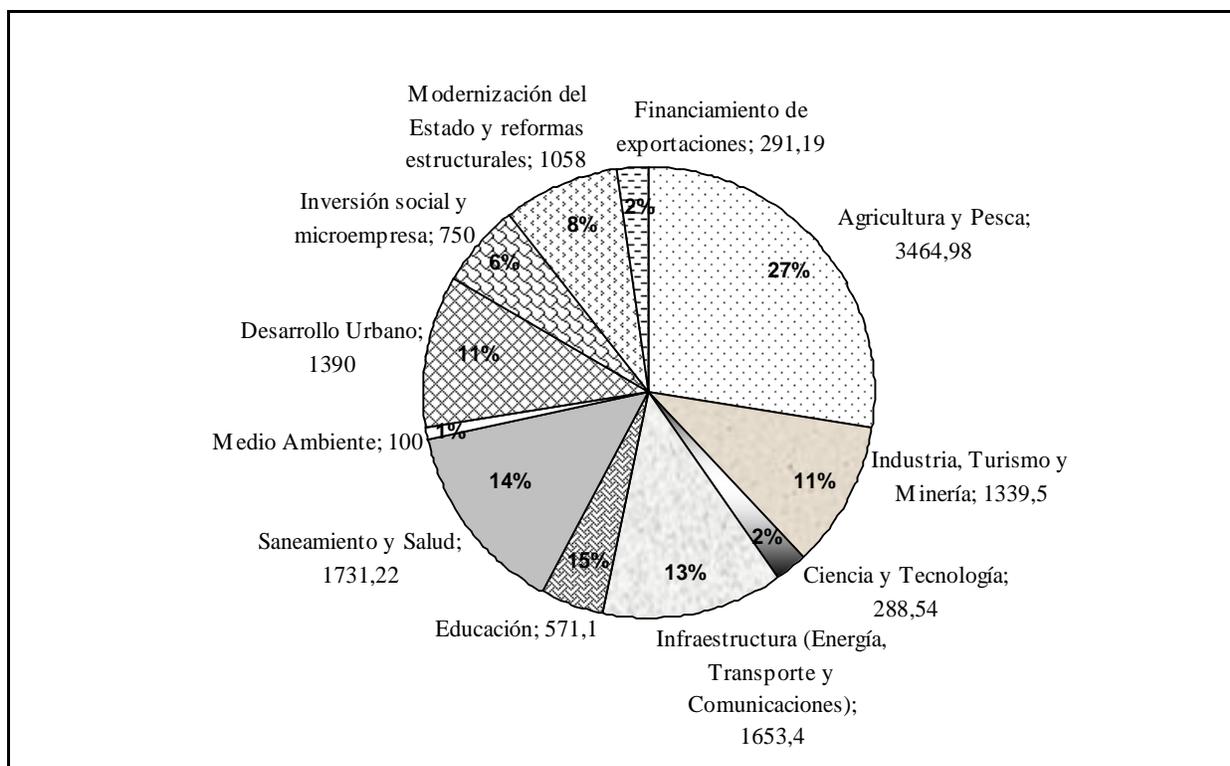
Lo cual indica que el BID desde su conformación, se estableció para reforzar el paradigma de desarrollo que ha impulsado el BM, después que fue obvio que sus políticas económicas no marchaban hacia un “crecimiento con redistribución”, pues los altos índices de desempleo y desnutrición de millones de poblaciones en el mundo viviendo en la pobreza, originó un cambio en la orientación de su estrategia en apoyo al desarrollo rural, en particular a pequeños agricultores marginados del crecimiento económico, que a su vez trajo consigo el impulso de políticas sectoriales como sistemas interconectados para la agricultura, industria y ciudades que fueron acompañados con proyectos de vivienda, salud y nutrición. De igual manera, para la siguiente década se prolongó la ayuda para erradicar la pobreza, invirtiendo en los anteriores sectores, sumándose el interés hacia los problemas del medio ambiente, que representaban graves desafíos a escala mundial. Por lo que se refiere al decenio de los ochenta, se caracteriza por respaldar las doctrinas de ajuste macroeconómico sostenidas por FMI-BM, como la reducción del Estado en la economía, financiando proyectos de reforma para consolidar el papel del mercado en esta última, y después en la década siguiente, se apoya la necesidad de que los gobiernos latinoamericanos establezcan políticas y programas que tuvieran que ver con la reforma de sistemas tributarios y presupuestarios, procesos de privatización y reforma integral del Estado. Todo ello para continuar avanzando hacia la implantación de un modelo de desarrollo económico con miras a beneficiar los requerimientos internacionales del gran capital.

2.2.2 La participación financiera del BID en México. Rasgos generales.

México ha sido uno de los tres mayores prestatarios de recursos del BID, con un total de más de 12 mil millones de dólares hasta finales de la década de los noventa. Estos préstamos financiaron una inversión total de alrededor de 30 mil millones en todos los sectores de la economía mexicana, y la mitad de los recursos del Banco fueron orientados al sector agrícola, infraestructura, desarrollo urbano, saneamiento y salud, como se puede apreciar en la gráfica 1.

La actividad principal que el BID ha financiado en México es la agricultura, pues en el periodo comprendido entre 1960 a 1999 se otorgaron 29 créditos a este sector, acorde con la estrategia compartida con el BM de erradicar la pobreza en zonas rurales pues la inversión en las necesidades humanas de estos sectores de la población generaban una mayor rentabilidad económica. Es así que durante los años sesenta, la mayor parte del financiamiento de aproximadamente 254.88 millones de dólares (mdd), se destinó a dotar de sistemas de riego a casi medio millón de hectáreas. Además, apoyó el suministro de agua potable, alcantarillado, servicios sanitarios comunales, y la construcción de caminos rurales y carreteras, buscando incorporar nuevas tierras al cultivo, con el objetivo de reducir costos de transporte y elevar la productividad en esas regiones. En la industria, los créditos se orientaron a tres campos: el fomento a las exportaciones, el apoyo a la pequeña y mediana industria y proyectos de sustitución de importaciones en los bienes de capital o de materias primas.

Gráfica 1. Préstamos del BID en México de 1959 a 1999. (Millones de dólares nominales).



Fuente: Datos tomados de BID. *El Banco Interamericano de Desarrollo en México*, México, Mendoza Editores, 1999, p.13.

Del mismo modo, compartió con el BM la noción de que la inversión en educación coadyuvaría concretamente al crecimiento económico de los países e hizo suyos muchos de los supuestos de la teoría del capital humano, concentrándose en programas que tuvieran relación educación-

productividad. Destinó 7.10 mdd a tres proyectos educativos en el país, el primero tuvo que ver con la adquisición de equipo de laboratorio y experimentación del Instituto Mexicano de Investigaciones Tecnológicas, A.C. (IMIT). El segundo con la integración de diversos institutos agrarios del Centro Nacional de Agricultura que hoy es la Universidad Autónoma de Chapingo para la instalación y equipamiento de edificios, laboratorios y bibliotecas, con el objetivo de elevar el nivel de la enseñanza e investigación de las ciencias agrícolas y divulgar con mayor amplitud las técnicas de cultivo modernas en las zonas rurales. Y el último crédito fue para el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), para la adquisición de equipo de laboratorio. Todo lo anterior, a fin de crear la infraestructura necesaria para desarrollar las actividades productivas que requería el modelo de desarrollo económico, en especial en el adiestramiento avanzado en el terreno de la agricultura, ingeniería y recursos naturales.

Para los años setenta, el BID prolongó el financiamiento a nuevas obras de riego en la agricultura, y concedió créditos por más de 991 millones de dólares a programas relacionados con esta actividad, como proyectos pesqueros, forestales, comunitarios y ganaderos para propiciar la diversificación de áreas productivas. De igual manera, la industria recibió una importante inversión para ocho proyectos a empresas pequeñas y medianas, en especial en regiones situadas fuera de los grandes centros industriales. En el ámbito de la infraestructura se mantuvo la tendencia de la década anterior, construyendo carreteras, sistemas de comunicaciones y transportes, así como instalaciones aéreas y puertos marítimos y electrificación. También, se designaron recursos a proyectos de ingeniería sanitaria, sistemas de agua potable y alcantarillado en diversas ciudades del país. De nuevo, la inversión en estos sectores respondió a la perspectiva del BM y a su creciente interés en combatir la pobreza, pues a largo plazo la población que habita en estas condiciones representaría una amenaza a la estabilidad política y cohesión social del sistema económico prevaleciente a nivel mundial que impulsan.

Para la década de los años ochenta se refuerzan con más ahínco las políticas de financiamiento hacia los anteriores sectores, pues la región de América Latina presenta una grave crisis económica causada por los problemas de la deuda y para dar salida a ella se apoyan estrategias dirigidas a complementar los programas de ajuste del FMI y BM. Así, el sector agrícola y en especial, los proyectos de agroindustria operados por los propios productores, en zonas que ya antes habían sido

dotadas de sistemas de riego, es el rubro que recibe más apoyo con 1, 418.5 millones de dólares del BID, incluido un préstamo para el programa de desarrollo pesquero.

En lo que se refiere al sector industrial, el país recibió 315 millones de dólares para establecer y ampliar empresas medianas y pequeñas, y tres créditos más para incrementar la capacidad hotelera del país.

Por otra parte, la atención de rezagos sociales fue parte de la continuidad de las políticas de salud planteadas por el Banco, pues se orientaron dos créditos por un total de 41.3 mdd para el mejoramiento de los servicios de salud, con la construcción de 280 centros rurales en pequeñas comunidades, 60 centros urbanos, 10 hospitales y el fortalecimiento de la Secretaría de Salud.

En cuanto a proyectos de suministro de agua potable se desarrolló la tercera etapa de inversiones que se iniciaron en el decenio de los sesentas, en distintas ciudades. Los créditos implicaron obras de infraestructura, como un programa de telefonía rural y otro destinado a la reparación y equipamiento de la flota marítima, además de organizar redes de transporte y comercialización de productos.

En el sector de ciencia y tecnología con base en la política de dar mayor grado de autonomía tecnológica en las ramas de alimentos, bienes de capital y producción; y en la línea del BM en el sector -de invertir en formar trabajadores capacitados en tecnologías, servicios y administración, para inferir en el aumento de la productividad y el progreso del conocimiento- se otorgó un crédito al CONACYT para el mejoramiento de los centros de investigación que apoyaban esas actividades productivas, en particular las emprendidas por industrias pequeñas y medianas fuera de la ciudad de México.

Por último, a consecuencia del sismo de septiembre de 1985, se concedieron recursos por un total de 100 millones de dólares a un programa de emergencia destinado a rehabilitar instalaciones del sector salud y del servicio telefónico.

La política de lucha contra la pobreza a nivel mundial en la década de los noventa, también pasó a ser prioritaria para el BID. Las cuestiones sociales como políticas de inversión en capital humano

(educación y salud) se reconocen como medios para aliviar algunos de los resultados más serios de la pobreza. Como el BM, centra su atención en grupos sociales calificados en extrema pobreza que habitan zonas rurales. Por ello, los proyectos financiados de alguna u otra forma están conectados con esta estrategia. Por ejemplo, la inversión en programas de agricultura incluyó medidas tendentes a desarrollar mecanismos de apoyos directos a los ingresos de más de 5 millones de familias de productores y consumidores de bajos ingresos, e incrementar la competitividad del campo mexicano y colocarlo en condiciones de aprovechar las oportunidades abiertas por el TLC. Otra referencia fue la inversión sobre todo en microempresas de grupos rurales e indígenas de los estados más pobres del país, y a pequeños productores agropecuarios y artesanos de otras tres entidades. Se insistió, de igual forma, en el financiamiento a sistemas de producción de energía, transporte, comunicaciones, carreteras y caminos rurales.

Los temas de medio ambiente también fueron objeto de interés, pues financió infraestructura para ampliar y consolidar zonas turísticas, como planificación del uso de la tierra, urbanización y servicios públicos, así como la realización de obras para cuidar el medio ambiente.

En otro orden, la crisis económica de nuestro país en 1995 obligó a que por primera vez se pusieran en marcha por parte del organismo, proyectos de modernización del Estado y reformas estructurales, para respaldar las políticas económicas implantadas en la macroeconomía mexicana el decenio anterior, en particular la reestructuración del sistema financiero y la consolidación corporativa de las instituciones financieras, con el objetivo de restaurar la confianza de inversionistas y de los depositantes en la seguridad y solvencia del sistema financiero, que asegurara el modelo de desarrollo económico que se había impulsado.

En este sentido y de acuerdo con lo señalado, las políticas operativas por las que ha transitado el BID desde su origen, han sido modificadas de acuerdo con las circunstancias internacionales, reflejando enfoques y planteamientos teóricos hegemónicos, en particular idénticos a los del BM, que pretenden consolidar las bases de un modelo de desarrollo hacia fuera, transformando estructuras sociales, políticas, legales y administrativas, para adecuarlas al libre mercado. Pero este hecho, también supone un nuevo modelo de desarrollo educativo acorde con los rasgos económicos ya señalados, encaminado hacia el retiro del Estado en el sector, la descentralización, la atención a grupos desprotegidos, la marginación de los sindicatos, la evaluación y rendición de cuentas como

condicionantes de la asignación de recursos, las modalidades que persiguen una mayor vinculación entre el sistema educativo y productivo, y el énfasis puesto en la calidad sobre la cantidad en la atención de los servicios, como lo veremos a continuación.

2.2.3 Las acciones del BID en el sector educativo.

Desde su creación el BID fue pionero en el financiamiento de proyectos sociales como salud y educación. En uno de sus primeros informes sobre el tema educativo, señaló que su interés en el sector se desprendía de que la mayoría de los países de América Latina experimentaron la presión de un acelerado crecimiento demográfico que trajo consigo demandas crecientes sobre la capacidad física de las instalaciones escolares y sobre los recursos públicos dirigidos a éste, pues años atrás dedicaron un mayor esfuerzo a atender la reforma y expansión de los sistemas educativos.

En este contexto el Banco, de acuerdo con la noción economicista de la teoría del capital humano de que la educación incide en la aceleración del proceso de desarrollo económico de sus países miembros, le asignó a la educación un papel orientador en la transformación productiva de conjunto y lo incluyó como uno de los sectores clave para el desarrollo socioeconómico. Así, al iniciar sus actividades se pronunció por llevar a cabo acciones hacia la búsqueda de modelos de desarrollo educativo que permitieran expandir rápidamente la capacidad de absorción de los sistemas y, al mismo tiempo, hacerlos más eficientes y productivos. Respaldando proyectos en condiciones blandas para perfeccionar la capacidad técnica con la producción de recursos humanos de alta adaptabilidad, en especial de los que llamó centros de capacitación superior en el campo científico, en investigaciones aplicadas dirigidas (agrícola-industrial, de informaciones y comunicaciones, sociales y urbanistas) y en las más avanzadas disciplinas en ciencias básicas, afirmando que el fortalecimiento de las universidades latinoamericanas era indispensable para formar el liderazgo político, económico, técnico y cultural que requería el continente.

“(…) Corresponde también a la universidad latinoamericana orientar y facilitar el proceso de transferencia y absorción científica y tecnológica, de importancia decisiva para el futuro de nuestros países. Esta responsabilidad se acentúa a causa de las limitaciones con que tropieza a este respecto la acción de los gobiernos y de la empresa privada en

América Latina, sectores que en los países más avanzados desempeñan papel primordial en la promoción de la investigación para el desarrollo”.⁸⁶

Es así que las primeras operaciones de financiamiento de programas educativos se dirigieron al nivel de la educación superior o educación avanzada, considerándola como palanca insustituible del desarrollo socioeconómico e instrumento para lograr la independencia científica y tecnológica de la región. Los proyectos tenían que estar relacionados con el desarrollo económico y social del país, y destinados a dar educación y adiestramiento avanzado en los campos de agricultura, ingeniería, arquitectura, recursos naturales, desarrollo urbano y rural, economía y administración, ciencias básicas y salud pública.

Sin embargo, a pesar de estos pronunciamientos, los préstamos sólo se orientaron a la adquisición de equipos de enseñanza y de laboratorio y, en menor medida, a la construcción de edificios para las actividades docentes, de capacitación y entrenamiento.

Es importante tomar en consideración que se excluía al campo de las humanidades, las artes liberales y el derecho; este enfoque restrictivo se basó en criterios de prioridad determinados por la falta de recursos disponibles para el desarrollo económico y social de América Latina.

“Desde el comienzo se establecieron para el financiamiento de proyectos de educación, criterios de calidad que incidían principalmente en la adopción de cambios institucionales referidos por un lado a la reorientación del curriculum hacia las carreras técnicas y científicas, y por otro a la reforma de los métodos pedagógicos y del régimen de trabajo académico de las universidades, así como a la reorganización administrativa para lograr una utilización más racional de los recursos.”⁸⁷

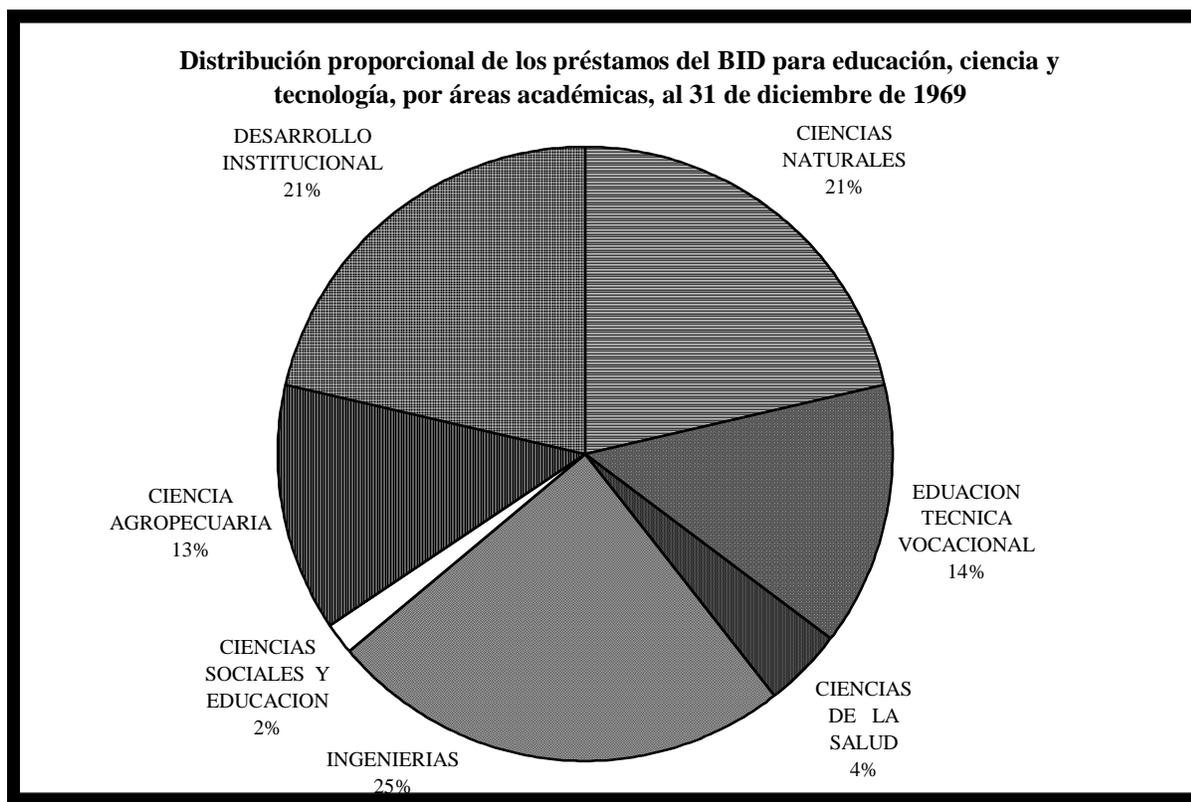
En lo referente al sector científico y tecnológico, las acciones del BID también se centraron en el campo de la educación avanzada, por su contribución a la formación de científicos y técnicos, como se muestra en la gráfica 2. Se insistió en fomentar aspectos científicos de la educación preuniversitaria, así como preservar la investigación de las modalidades y condiciones como se daba el proceso de transferencia tecnológica hacia América Latina, incluyendo la búsqueda de criterios para la elección de una tecnología compatible con la mejor utilización de los factores y, en especial,

⁸⁶ BID. *Una década de lucha por América Latina. La acción del BID*, México, FCE, 1970. pp. XLVIII-XLIX.

⁸⁷ Escobar, Ismael. “Financiamiento de la Investigación en América Latina”, en *Revista de Docencia*, julio-agosto 1980, p. 79.

en el logro de niveles de empleo, pero una vez más el financiamiento fue dirigido hacia creación de infraestructura.

La concentración en las políticas de financiamiento del Banco hacia la educación superior, se mantuvo en forma constante hasta mediados de la década de los setentas, perdurando la idea de que los limitados recursos disponibles para educación, debían destinarse a los centros de excelencia existentes.



Con respecto a la política expresa de este organismo financiero en sus operaciones de préstamo en ciencia y tecnología, durante estos años y parte de la década de los ochenta, fueron enfocadas a la creación de capacidad de investigación en universidades y centros de inversión públicos, a través de becas de postgrado en el exterior para la formación y especialización de investigadores e inversiones para la construcción y equipamiento de infraestructura, como laboratorios, bibliotecas y centros de cómputo.

Por otra parte, para 1976 se inicia el interés del Banco por la educación primaria, otorgando el primer préstamo a este nivel, las razones para financiarlo se desprendieron de la preocupación del rápido crecimiento de la matrícula en los países de la región y en especial, su imperativo de conectar este nivel al desarrollo económico, pues a pesar de que a comienzos de estos años las investigaciones del BM bajo el enfoque de inversión en capital humano aminoraron por no incidir la educación en el crecimiento económico de sus países miembros el BID, en su función de ensayar proyectos pilotos para ver su viabilidad política-económica, emprende en la región proyectos que sirvieron de estudio para identificar la posibilidad de rentabilidad económica que el nivel generaba, vinculando con el tema de la pobreza.

En la década de los años ochenta la educación técnica y la capacitación para el trabajo fueron los niveles a los que el BID otorgó mayor prioridad, destacando que la vinculación de éstos con el sector productivo de los países miembros generaría un incremento en el desarrollo de sus economías, proveyendo recursos calificados con competencias laborales. Esta visión partió del hecho de que debido a la grave situación de crisis que presentaron las economías de la región en esos años, fue imperativo proporcionar educación técnica de calidad a quienes menos probabilidades tenían de acceder a la educación superior y dotar a los recursos humanos de los sectores de servicios, administración e industrial con conocimientos acordes con las necesidades del sistema productivo internacional.

La orientación de la política educativa del BID en la década de los noventa fue considerar solicitudes de financiamiento que promovieran una mejor integración de las actividades educativas dentro de la estrategia de desarrollo nacional de los países miembros. Esto significó no perder de vista que los proyectos por financiar tendrían que incorporar en sus objetivos la formación de recursos humanos para el desarrollo económico y social del país, la igualdad de oportunidades educacionales para toda la población y la eficiencia de las inversiones en educación con miras a lograr resultados positivos dentro de las posibilidades financieras del país. Nuevamente, todo ello en concordancia con lo que el BM dictaba en el plano internacional, dotar de una educación básica que proveyera recursos humanos con ciertas características formativas para su pronta inserción en el sistema productivo que se ha estado favoreciendo.

En consonancia con lo anterior, el diseño y preparación de los proyectos del sector educativo partieron de supuestos teóricos derivados de la teoría del capital humano, rescatando la idea de establecer sistemas para el análisis de las tendencias de empleo de recursos humanos, es decir, la creación de indicadores confiables de la probable utilización en el mercado de trabajo de los tipos de profesionales, técnicos y trabajadores calificados que el proyecto contribuiría a formar. Por consiguiente, se estableció que los proyectos debían ser apropiados por su tamaño, orientación, modalidad y calendario de ejecución con las necesidades identificadas de recursos humanos calificados en cantidad, nivel y calidad pertinentes para los objetivos propuestos dentro de un periodo de planificación.

Bajo este contexto se concibieron cambios en los lineamientos y relevancia del nivel educativo, aunque se manifiesta financiar preferentemente proyectos de desarrollo en las áreas educativas de educación superior, educación técnica y formación profesional, ciencia y tecnología; se da mayor financiamiento a la educación básica y a sus reformas institucionales.

En el caso de las inversiones a proyectos de educación superior se presenta un aumento en su financiamiento como resultado del crecimiento de la matrícula que la región experimentó, según estudios del organismo, y se persigue la formación de cuadros dirigentes a nivel profesional, de postgrado e investigación científica-tecnológica y la formación de técnicos especializados en carreras de corta duración. De la misma forma, se pronunció por un apoyo a la ciencia y tecnología, a fin de ayudar a los países a enfrentar una competencia internacional y mejorar sus niveles de productividad y competitividad, aumentando el respaldo a la investigación aplicada y al desarrollo experimental. No obstante, los montos financieros asignados son pocos comparados con el nivel básico.

En cuanto a la educación técnica y formación profesional, el financiamiento fue destinado a capacitar trabajadores calificados y técnicos de nivel medio en ocupaciones requeridas para las actividades productivas. Se incluyó la reforma y adaptación de los programas educativos para impartir capacitación en ocupaciones técnicas, sin que se sacrificara la oportunidad de adquirir educación básica. De igual manera, se invirtió en programas de educación destinados a proporcionar un mínimo de destrezas sociales y de trabajo a los jóvenes y adultos que no tuvieron acceso oportuno a la educación formal, a fin de capacitarlos para encontrar empleo. La mayor parte de estos

proyectos fueron concebidos como experiencias piloto con pocos recursos económicos y un breve lapso en ejecución.

En el caso de la educación básica, empezó a tener mayor preponderancia para el BID y se pasó de la preocupación de mejorar la cobertura a mejorar la calidad, justificando este cambio de enfoque porque los países miembros sólo se preocuparon por aumentar la primera. Así, se incrementó la tendencia a financiar la adquisición y actualización de equipamiento como televisores, video caseteras y computadoras, aprovechando la tecnología informática para incidir en la calidad de la enseñanza.

La categoría de inversión que presenta el crecimiento más marcado fue la reforma y entrenamiento en este nivel. La primera incluyó programas destinados a introducir reformas sustantivas en curriculum, métodos docentes, estructura, organización y funcionamiento de la educación básica, formal y no formal a nivel primario y secundario. El segundo a programas de formación, capacitación y reentrenamiento de maestros y personal técnico auxiliar de enseñanza. Igualmente, se buscó fomentar la innovación de formas no tradicionales de educación, de diseño, producción y evaluación del material didáctico, equipo y sistemas de comunicación de eficacia comprobada, con el objetivo básico de mejorar la calidad y la eficiencia de las actividades educativas, para ampliar los niveles de participación sin aumentos considerables en los costos.⁸⁸

Como se puede apreciar, al igual que el Banco Mundial, el BID invirtió en este periodo en todos los niveles educativos, de educación básica a educación superior, pasando por capacitación para el trabajo, pero dándole mayor relevancia a la primera.

Es interesante destacar que a diferencia del BM, el BID no produce documentos de sus equipos de expertos sobre la forma de percibir los cambios en los enfoques de análisis en el ámbito internacional para las propuestas de planeación y financiamiento educativo, en la medida que son una forma de aproximación a preguntas relativas a por qué, para qué y a quién educar. Más bien, las orientaciones de política educativa emanan de las políticas de operaciones de éste para establecer el marco operacional de asistencia a los países miembros (de entre las cuales los más recientes son los

⁸⁸ Véase: BID, “Políticas Operativas Sectoriales”, 1994, en <http://www.idb.org//exr/pic/VII/OP-743.cmf?language=spanish>, 14 de agosto de 2005.

mandatos contenidos en el Octavo Aumento General de Recursos de 1994). Durante los más de cuarenta años de vida del Banco, muchas de estas políticas no han sido actualizadas desde su adopción original, lo cual no las excluye de reflejar enfoques y planteamientos dominantes a nivel mundial, en particular del BM, pues al ser parte de éste sigue y adapta en términos generales los lineamientos y orientaciones en el sector.

Una de las políticas de operación del BID establece coordinar sus actividades con las de los demás organismos financieros internacionales, técnicos y bilaterales que operan en la región, a fin de evitar la duplicación de esfuerzos para asegurar un mejor aprovechamiento de los recursos del Banco, así como de sus países miembros. En este sentido, se indica que el BID presta atención a las oportunidades de colaboración internacional, de integración regional, subregional o multinacional en el sector de educación, mediante el financiamiento de proyectos que tiendan a incentivar dicha integración y colaboración, auspiciando la realización de estudios que permitan identificar, formular y evaluar la factibilidad de los mismos, cuando el Banco y los países interesados así lo dispongan de común acuerdo.

Siguiendo esta línea, se desprende que los planteamientos anteriores no son exclusivos del BID sino que son coincidentes con los del BM y el FMI, por esta política común que comparten, en cuanto que un mercado global sin trabas decide mejor qué trabajos son localizados en qué países, y concentran sus esfuerzos educativos en preparar a los individuos para los trabajos de la oferta económica global; no obstante, en gran parte de Latinoamérica, estos trabajos son de bajas destrezas, mal pagados, que generan bienes y servicios para otras sociedades desarrolladas y por tanto, la educación que instruye trabajadores para estas actividades es limitada y estrecha.

Finalmente, aunque el BID reconoce que existen diferencias sustanciales en las necesidades educacionales de cada uno de los países de la región y que no es posible establecer un patrón uniforme de prioridades que se aplique a todos ni a diferentes circunstancias dentro de una misma nación, es evidente que las prioridades de financiamiento al sector, se apoyan en los intereses del gran capital de países desarrollados, -en este caso, también los Estados Unidos con el país que tiene el mayor poder de voto en esta institución crediticia- y por tanto, apegándose a los dictados de lo que requiere el mercado internacional.

2.2.4 La política de financiamiento del BID en la educación básica.

El BID destaca que en la mayoría de los países de menor desarrollo económico relativo, como en algunos de los más avanzados de la región, existen serias deficiencias educativas en el nivel básico y, en consecuencia, altos índices de analfabetismo en la población adulta y baja productividad promedio de la fuerza de trabajo. Frente a estos problemas, en la década de los noventa promovió la estrategia de que los países miembros otorgaran mayor atención a este nivel para colaborar con ellos en la aplicación de innovaciones que permitieran una mejor utilización de sus propios recursos y del financiamiento externo.

Propuso estimular el desarrollo de sistemas y modalidades de educación no formal para el logro de objetivos concretos, con base en el estudio de la experiencia de otros países en materia educativa, diseñando proyectos piloto en los países miembros orientados a la definición de modelos pedagógicos y de las combinaciones tecnológicas que pudieran ser adecuadas a un país. Entre los componentes de estos proyectos, están considerados la aplicación combinada de tecnologías y modelos instruccionales, programas de actualización y capacitación, para presentar alternativas posibles a necesidades directas educacionales de distintos segmentos específicos de la población escolar y, si estos proyectos tuvieran éxito en su aplicación, podrían ser utilizados de una forma más general y de alcance nacional.

En este sentido, contempló medidas que facilitarían el acceso a la educación a niños, jóvenes y adultos pertenecientes a los sectores de más bajos ingresos, a fin de agilizar su incorporación a la fuerza de trabajo o mejorar su capacidad productiva. De igual forma, presentó alternativas para compensar la desventaja cultural y económica de los estudiantes más pobres, para que pudieran recibir los beneficios del proceso educativo utilizando modalidades no formales de educación u otros esquemas educativos flexibles, cuando fueran compatibles con los objetivos del proyecto, para facilitar el acceso a estudiantes que necesitaran trabajar para sostenerse o sostener a su familia. Pese a ello, estas formulaciones no dejan de estar concebidas a partir de otras necesidades de carácter externo, que logran hasta cierto grado empatar y adaptarse a requerimientos nacionales que justifiquen sus vehementes esfuerzos por proveer una educación mínima a aquella población en pobreza, y que en términos monetarios les representa una rentabilidad económica por un lado, y una estabilidad social, por el otro.

De ahí que no sólo en estos años se considere asimilar a estos grupos sociales sino que se generalice a toda la población en etapa formativa, de ahí la importancia de financiar el nivel básico y la introducción de reformas en la metodología de la enseñanza, en la tecnología educativa, materiales, equipos e instalaciones físicas y en los procedimientos de admisión y promoción de estudiantes, para dotarlos no de capacidades creativas, innovadoras y críticas, sino con destrezas instrumentales y adaptativas. Se impulsa también el mejoramiento de la estructura, prácticas administrativas y gerenciales de las instituciones de los sistemas educativos, incluyendo previsiones para introducir las reformas necesarias en organización, procedimientos de control administrativo, financiero, entrenamiento y capacitación del personal responsable de todas las funciones claves del programa y de su administración, que no entorpezcan el modelo educativo a implantar. Del mismo modo, se fomenta la descentralización geográfica de la actividad educativa, considerando que favorece el desarrollo equilibrado de las distintas regiones del país, pero sobre todo, que no sea un freno y complique el propósito de establecer las nuevas orientaciones al sistema educativo mexicano.

En suma, es posible afirmar que las concepciones teóricas y debates antes expuestos están presentes en las propuestas de los diferentes organismos internacionales, cuya influencia no es desdeñable entre los gobiernos de los países miembros. Ciertas nociones son notoriamente identificables y otras están más diluidas, sin que exista una aprobación particular a una teoría de forma ortodoxa y única, sino que se mezclan elementos conceptuales para justificar y legitimar los diversos proyectos que promueven. El BM y BID no escapan a lo anterior; la urgencia y las prioridades educativas emanan de los requerimientos de contar con recursos humanos adecuados para las transformaciones necesarias a nivel internacional, respaldando las acciones del gran capital de los países desarrollados, los cuales son miembros prestatarios de sus fondos económicos de éstos.

Y este es el caso de los Estados Unidos, accionista principal de estas dos entidades crediticias que, de una u otra forma, intervienen en la aprobación de las tendencias políticas generales de la educación a nivel mundial, para atender condicionamientos políticos y económicos de diversa naturaleza revelando, por tanto, el poco interés fidedigno que se tiene por los sistemas educativos nacionales de los países miembros.

Para concluir, es claro que el papel del BID en el sector es, en comparación con el BM, de menor incidencia, pero sin lugar a dudas, cumple la función de complemento para facilitar la integración

más rápida de América Latina y el Caribe a estos procesos económicos que marca la globalización. Para ello, la necesidad de elaborar proyectos piloto que cubran los objetivos y perfiles de las preocupaciones en ciertos sectores sociales, que en caso de no incorporarlos de forma exitosa al mercado laboral, representarían serios problemas y pondrían en peligro la estabilidad del sistema económico internacional y por consiguiente, el poder e intereses de sus principales orquestadores.

De ahí la insistencia de indagar cómo, a partir de la década perdida en México, se dan las primeras modificaciones al sistema educativo, de acuerdo con la puesta en marcha de un nuevo modelo de desarrollo implantado, que responde a intereses externos, siendo sus principales promotores BM y BID, identificando particularmente cuales han sido los programas inducidos al sector.

CAPITULO 3

INCIDENCIA DE LA POLITICA EDUCATIVA DEL BM Y EL BID EN LA EDUCACION BASICA. SU FINANCIAMIENTO A PROGRAMAS EDUCATIVOS EN ESTE NIVEL, 1983-2000.

La participación de los organismos financieros internacionales BM y BID en el desarrollo económico de México, como hemos presentado, se desprende de diversos factores tanto internos como externos, incrementándose a partir de la década de los setentas, y que dieron paso al establecimiento de una serie de políticas económicas de corte neoliberal que afectaron todas las áreas de la vida nacional en los años ochenta.

Durante el gobierno de Miguel de la Madrid se establecieron las bases institucionales para iniciar las transformaciones del sistema educativo, según lo establecido con las políticas estructurales del FMI y el BM para salir de la crisis financiera de 1982 y desarrollar un nuevo modelo de economía volcada hacia el exterior. Pero es con en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari cuando se profundizaron y aceleraron las transformaciones que requería este proyecto de desarrollo económico en todos los ámbitos de la vida nacional; es manifiesta la necesidad de este gobierno⁸⁹ de contar con la cooperación internacional, para que el país obtuviera de organismos multilaterales y de otros gobiernos el reconocimiento de su estrategia de modernización pues, de lo contrario, le sería casi imposible renegociar el problema de la deuda externa y conseguir, asimismo, el financiamiento que necesitaba para llevar a cabo su política de estabilización y reajuste económico.

La administración presidencial de Ernesto Zedillo Ponce de León continuó con los cambios operados en el terreno económico y en el sistema educativo, en particular en el nivel educativo básico, para responder a los requerimientos de proveer de recursos humanos con perfiles productivos para el mercado mundial.

⁸⁹ Véase: Presidencia de la República. *Plan Nacional de Desarrollo, 1989-1994*. México, 1990.

Sin embargo, conviene destacar que aunque en los tres gobiernos hubo un reiterado discurso respecto de la importancia y el papel de la educación en el nuevo modelo de desarrollo económico, el quehacer educativo fue delegado a políticos ajenos a este sector que ignoraron la naturaleza de la problemática educativa y, por consiguiente, no la impulsaron como un vehículo de transformación con una visión de conjunto hacia un proyecto de nación, más bien pusieron en marcha diversas transformaciones al SEM, que fueron implantadas por varios mecanismos, entre los cuales están los proyectos financiados en la educación primaria, que están empapados de muchos de los supuestos de las posturas teóricas de corte económico como la teoría del capital humano, que circulan de manera preponderante en el plano internacional.

Por otro lado, en términos económicos no hubo un incremento constante en el presupuesto al sector, si bien debido a las repetidas crisis económicas -básicamente 1982 y 1995- que mermaron la insuficiente asignación, también se adoptó la perspectiva internacional del financiamiento compartido en la estructura presupuestal de la educación nacional.

De tal manera que el incremento de la incidencia del BM en la economía mexicana se desprendió de su creciente asistencia financiera a México, con el objetivo de apoyar el programa económico de estabilización que demandaba de un crecimiento sostenido de la economía y para ello, necesitó poner en marcha una serie de cambios en el sistema educativo nacional que indujeran hacia la formación del nuevo perfil de recursos humanos que se requería a nivel mundial, de ahí el discurso basado en un aumento de recursos humanos capacitados para enfrentar la nueva realidad mundial, en especial, incorporando a los sectores más pobres de la población.⁹⁰ En este sentido, el nivel de educación básica fue considerado el eje fundamental de la transformación educacional en la década de los noventa, porque permitiría aumentar productivamente el nivel de vida de los mexicanos. Sin embargo, algunos expertos afirman que el factor que coadyuvó a que el BM incidiera en las políticas de gobierno, entre ellas la educativa, derivó de su dominante participación en la resolución del problema financiero que México presentó en 1982, el relativo a la renegociación de la deuda externa. En lo que respecta al BID, su papel dentro de este contexto fue el de respaldar las acciones del BM en el sector, pues es considerado como un banco regional que forma parte del grupo del primero, como se pudo observar en el capítulo anterior.

⁹⁰ Véase: BM. *World bank relations with México*, Public Information Center, OEDPRECIS, núm. 7, 6/94

En este marco, muchos especialistas en el tema sostienen que fue ineludible que los países en desarrollo como México pudieran escapar a la influencia política y económica de los organismos internacionales, tanto directa como indirectamente. En el caso de la primera, se ha llevado a través del financiamiento de programas para el desarrollo, como los del sector educativo, que no pueden sustraerse a los criterios de tipo económico como la ya señalada teoría del capital humano, que es uno de los principales sistemas de interpretación dominante que prevalecen a nivel mundial. Por lo que respecta a la influencia indirecta, se ejerce mediante informes que estos organismos publican sobre el entorno político, económico, social y cultural de los países en desarrollo, los cuales contienen información estratégica e incluyen la certificación del grado de democracia de los regímenes políticos, y cuyas consultas por importantes grupos de gobiernos y sectores privados dependerá en gran parte, del monto de inversiones productivas extranjeras al país.

En este orden, no es de extrañar que haya una coincidencia en los planteamientos generales de política educativa del gobierno mexicano con los del BM y BID a partir de estos condicionantes, así como respecto del imperativo de hacer cambios graduales y ajustes funcionales, tanto operativos como en el marco legal, a los componentes del sistema educativo, y en especial en la educación básica.

Lo anterior nos lleva a explicitar en este capítulo el tipo de relación entre los proyectos educativos financiados por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo en educación básica, con el proyecto general de modernización nacional, destacando recorridos y problemas que presentan en la realidad nacional de México. Para ello, la identificación en cada apartado del contexto económico, tanto nacional como internacional de los tres gobiernos -Miguel de la Madrid, Carlos Salinas y Ernesto Zedillo-, nos aporta los elementos que propiciaron la adopción de un nuevo modelo de desarrollo y, a partir de ello, la manera como se complementó con los cambios realizados al SEM, y al nivel aquí estudiado, así como también examinar la concordancia de estas transformaciones internas con la política educativa en el nivel de estos organismos financieros y en especial, en el aterrizaje de los proyectos que obtuvieron financiamiento, lo que representan, a quién benefician y qué repercusiones traerían consigo.

3.1 EL SEXENIO DEL VIRAJE ECONOMICO: MIGUEL DE LA MADRID

El inicio de la administración presidencial de Miguel de la Madrid estuvo caracterizado por un complejo panorama nacional e internacional, producto de una serie de circunstancias económicas derivadas del agotamiento del modelo de desarrollo económico nacional, que se vio agravado por crisis financieras y económicas a nivel mundial.

En este sentido, por más de tres décadas, la economía mexicana se había desarrollado de acuerdo con la política económica de sustitución de importaciones la cual, a comienzos de los setentas, empezó a mostrar su inviabilidad para seguir operando sobre las bases de un proteccionismo económico, una intervención estatal con carácter subsidiario y una planta productiva ineficiente, poco competitiva en el mercado exterior, todo lo cual a su vez provocó el encadenamiento de una dependencia científica-tecnológica, un endeudamiento externo y un déficit en las finanzas públicas (inflación galopante) y en la balanza de pagos sin precedentes.

Así mismo tiempo, incidieron en la crisis económica de México procesos de mucha mayor envergadura que se suscitaron en el plano internacional, relacionados con el desprestigio mundial del llamado *Estado de Bienestar*. A fines de los años sesenta, se produjo en los países industrializados una recesión que provocó una retracción de inversiones industriales con la consiguiente sobreacumulación de capital. Una parte de estos excedentes financieros se dirigió hacia los países llamados emergentes, contribuyendo a acelerar un cierto desarrollo industrial. No obstante, en la siguiente década se agudizó la crisis en los países desarrollados, incrementándose la inflación causada por la acumulación de desequilibrios macroeconómicos, y el alza de precios agravó las presiones inflacionarias.⁹¹ La estabilidad de los precios pasó a ser el principal objetivo de la política económica de dichos países, poniendo en marcha programas fundados en la disminución del papel del Estado en la economía, la desregulación de los mercados y la reducción de la carga impositiva para los grupos de mayores impuestos. Si bien esta estrategia logró bajar la tasa de inflación hasta el mismo nivel existente en los años sesenta, en el plano real de la producción, inversión y comercio, se produjeron resultados desfavorables, como el rápido crecimiento del

⁹¹ La tasa de inflación que fue del orden del 3% hasta la década de los sesenta, aumentó a más de 12% en 1974 y se mantuvo en altos niveles hasta principios de los ochenta. Ferrer, Aldo. "Hechos y ficciones de la Globalización", en *Globalidad una mirada alternativa*, Ricardo Valero (comp.), México, Porrúa, 1999, p.13.

desempleo (en los países de Europa, la tasa de desocupación se elevó a más de 10% en el decenio de los ochenta, cuando una década antes fue inferior al 4%).

La caída de los precios de las materias primas, la contracción del mercado mundial, el estancamiento de las inversiones extranjeras, el encarecimiento y escasez de los recursos financieros, entre otros, precipitaron a las economías de países como el nuestro, a un proceso de quiebra.

Las estrategias tendentes a recuperar la rentabilidad de las grandes empresas transnacionales aceleraron el reacomodo del mercado mundial y el surgimiento de nuevos bloques económicos; en los países industrializados se impulsó una crítica hacia los modelos económicos basados en la teoría de Keynes, o en alguna de sus variantes que privilegiara la posibilidad de una estrategia económica donde el Estado desempeñara un papel activo y decisivo en la economía estimulando la demanda, y se planteó extender a los países en desarrollo el nuevo paradigma de reestructuración de la economía, con el esquema de considerar al mercado como mecanismo óptimo en la asignación de recursos productivos, una de cuyas variantes es el *neoliberalismo*.⁹²

Tal concepción neoliberal del desarrollo se impuso en las economías de los países menos favorecidos y en el caso de América Latina, a través de la puesta en marcha de drásticos programas de ajuste y reforma estructural promovidos no sólo por el FMI-BM, sino también por representantes e instituciones del gobierno de Estados Unidos como: altos ejecutivos, agencias económicas, el Comité de la Reserva Federal, miembros del Congreso interesados en temas latinoamericanos y los "think tanks" dedicados a la formulación de políticas económicas que apuntaron a forzar cambios estructurales en la región, mejor conocido como *Consenso de Washington* nombre que fue utilizado por el economista inglés John Williamson en un intento por sintetizar, con particular referencia a América Latina, "la sabiduría convencional en boga entre las instancias económicamente más influyentes de Washington", es decir, el gobierno estadounidense y las instituciones financieras internacionales. Los objetivos de los programas de disciplina fiscal y ajuste económico, fueron la

⁹² Esta corriente, como propuesta teórica, nace inmediatamente después de la segunda guerra mundial, encabezada por Frederick A. Hayek (reconocido como el primer teórico del neoliberalismo) como una vehemente reacción económica, política e ideológica contra el Estado intervencionista y benefactor, confundiendo al fascismo con el socialismo, identificándolos y convirtiéndolos en sistemas enemigos de la libertad individual. En términos generales, el neoliberalismo se caracteriza por la importancia combinada que se le adscribe a la propiedad privada sobre la pública, a las relaciones de mercado sobre las reguladas por la intervención del Estado y al individualismo posesivo por encima de bienes colectivos. Véase: Ornelas Delgado, Jaime. *El neoliberalismo realmente existente*, México, BUAP, 2001, 138 p.

lucha contra la inflación, el saneamiento de las finanzas públicas, la liberalización comercial y un proceso de modernización económica (reconversión industrial), para posteriormente llevar a cabo amplios programas de cambio estructural de apertura económica, desregulación estatal y concertación económica.

Con todo y los propósitos de crear las condiciones para reactivar las economías eliminando los desequilibrios y la inestabilidad, el ajuste ortodoxo agravó los problemas trayendo consigo, entre otras muchas resultantes, devaluaciones, aumento de precios al productor, reducción de costos salariales, congelación de salarios, flexibilización del trabajo, eliminación de subvenciones y privatizaciones, lo que en conjunto ahondó aún más la crisis económica y social heredada del modelo económico anterior.

En el caso de México, para la puesta en marcha de estas reformas estructurales, el presidente Miguel de la Madrid conformó un grupo en torno al llamado gabinete económico, con los secretarios de Estado de las áreas económicas y financieras comandado por el secretario de Programación y Presupuesto, Carlos Salinas de Gortari, quien orquestó la nueva política económica, misma que contemplaba entre sus líneas generales el ingreso del país a los grandes canales de la economía a nivel mundial, reemplazando totalmente sus pasadas estrategias económicas (nacionalistas y proteccionistas a ultranza), y en especial partía de la idea de que el país no podría desarrollarse si no se *enlazaba* a la economía de Estados Unidos, de la cual había sido completamente dependiente. De esta manera, el proyecto de modernización económica se volvió un proyecto de gobierno con el que se entró en la nueva era mundial, llevando a cabo las nuevas estrategias económicas y políticas que, en teoría, permitirían al país desarrollarse económicamente.

Bajo esta perspectiva, el gobierno mexicano puso en marcha el PIRE (*Programa Inmediato de Reordenación Económica*)⁹³, con el objetivo de afrontar las crisis manteniendo la planta productiva

⁹³ Sus principales objetivos fueron: Austeridad en el gasto público y reorientación del programa de inversiones; aceleración del proceso de reforma tributaria y de los ingresos de las empresas públicas; moderación en las utilidades y los salarios; programas de protección al empleo y al abasto popular; apoyo a la planta productiva para conservar la ocupación; restauración del sistema financiero nacional; nuevo esquema cambiario y de política comercial; fomento al ahorro; reformas constitucionales para reforzar el principio de la rectoría económica del Estado; y fijación precisa del ámbito de los sectores social y privado sujetando, de acuerdo a la ley, la acción de todos los sectores al interés público. Presidencia de la República, *PIRE*, México, 1984.

y el empleo con recursos propios, sin depender del capital extranjero, mediante finanzas públicas equilibradas y una planta productiva eficiente y competitiva en los mercados internacionales.

Al mismo tiempo, emprendió otro programa llamado PRONACIFE (*Programa Nacional de Fomento a la Industria y al Comercio Exterior*) que formó parte de esta nueva estrategia de desarrollo orientada al exterior, encauzado al otorgamiento de créditos y asistencia técnica para la exportación (a través de BANCOMEXT), exenciones fiscales y la participación de empresas mexicanas en ferias internacionales. Con estos propósitos se buscaba colocar productos nacionales en el extranjero, apoyando la inserción de otros nuevos para que en el futuro, el sector externo se convirtiera en el pilar de la economía mexicana.

A pesar de los objetivos y propósitos de estos programas, la débil recuperación que se inició en 1984 fue de muy corta duración y la recesión económica se hizo presente. Hacia el segundo trimestre de 1985, de acuerdo con cifras del Banco de México, el PIB decreció al 3.6% y la inflación alcanzó la cifra de 105.8%, lo que derivó en un deterioro de las condiciones de vida de la población, aunado a un desempleo abierto de un 11.7% y a un déficit de las finanzas públicas que alcanzó 16.8% del PIB.⁹⁴ También diversos indicadores señalaron el surgimiento de nuevos problemas en las esferas financiera y comercial; entre los más importantes se encontraron la reanudación del ascenso de las tasas internas de interés, los bajos niveles de captación de la banca, el incremento del déficit presupuestal motivado principalmente por el peso creciente del servicio de la deuda externa e interna, el deterioro del superávit de la balanza comercial, la reducción del margen de subvaluación del peso, la aceleración de su deslizamiento y la continuación de la fuga de capitales al exterior. Las dificultades financieras pronto se extendieron a la producción, por lo que el crecimiento del PIB se desaceleró desde el segundo semestre de 1985.

Por si fuera poco, un nuevo colapso del mercado petrolero internacional provocó una pérdida de ingresos que fue motivada por la política anti-OPEP promovida por los países consumidores, dentro de los cuales México jugó un papel destacado, elevando la oferta de esa organización. El precio promedio del crudo mexicano de exportación se derrumbó de 25.33 dólares por barril de 1985 a

⁹⁴ Datos tomados de Ceballos, Adalberto. *La economía mexicana en el contexto de la Globalización*, México, Universidad Veracruzana, 1997, p.101-105.

11.86 dólares en 1986. En total se dejaron de percibir ingresos por alrededor de 8 500 millones de dólares, lo que representó el 6.5% del PIB, el 40% de las exportaciones y el 26% de los ingresos del sector público.

Ello evidenció que el ajuste estructural, en vez de resolver los desequilibrios, la inestabilidad, y de crear condiciones para reactivar la economía, agravó los problemas nacionales. Pero en lugar de revisar la política económica aplicada, la cual daba muestras crecientes de inoperancia, el gobierno mexicano decidió profundizar el ajuste -mayor deslizamiento del tipo de cambio, elevación sin freno de las tasas de interés, aumento sustancial de las tarifas del sector público, entre otras-, así como acelerar los cambios estructurales orientados a crear una economía abierta y desregulada. Para ello, propuso una nueva estrategia de desarrollo conocida como PAC (*Programa de Aliento y Crecimiento*) con el fin de favorecer la reactivación de la economía, el control de la inflación y la protección del empleo. En otras palabras, el gobierno de Miguel de la Madrid con la dirección del FMI, dejó de lado la estrategia económica de modernización de la planta productiva y rediseñó nuevamente su política económica en dos rumbos: la concertación económica y la consolidación de la apertura comercial.

La primera se orientó primordialmente a contener la inflación como requisito para estabilizar la economía; para lograrlo, el gobierno recurrió a ajustar su presupuesto a través de un incremento en los precios de los bienes y servicios públicos. Asimismo, redujo el papel rector del Estado y respaldó un sistema de corresponsabilidad económica y política, en el que los sectores organizados fueran copartícipes de la gestión económica del país.

En cuanto a la necesidad de promover la apertura comercial hacia el exterior, se justificó por la existencia de un mercado cautivo y sobreprotegido, con una planta productiva ineficiente. Ante este hecho, ya desde 1983 el gobierno mexicano, de manera unilateral, había empezado a eliminar los permisos previos de importación y avanzado con la desregulación de las importaciones, y con un programa de desgravación arancelaria.

Lo que contribuyó a esta apertura fue el ingreso del país al GATT,⁹⁵ aunque en 1984 ya era un observador de este acuerdo, dos años después obtuvo membresía plena que significó beneficios de reciprocidad en la liberalización comercial.

Desde el ingreso al GATT, se marcó el abandono del antiguo modelo económico proteccionista de sustitución de importaciones y el inicio del modelo externo secundario exportador. Este proceso de cambio estructural, implicó una serie de reformas de fondo en los sectores económico, político y social, entre las que se destacó un intenso programa de privatización de entidades paraestatales que pasó, de 1100 en 1983, a 200 en 1993, acompañado de medidas desreguladoras, de desconcentración y descentralización de la administración pública federal.

A su vez, a principios de 1986 el gobierno mexicano decidió pactar un nuevo acuerdo de renegociación de la deuda con el bloque acreedor, bajo las condiciones establecidas por el gobierno de los Estados Unidos, efectuándose en el marco del llamado Plan Baker.⁹⁶

La renegociación de la deuda de 1986 y el nuevo programa gubernamental PAC que se instrumentó al mismo tiempo que ésta, fueron incapaces de recuperar el crecimiento de la economía; en 1987 el PIB sólo creció un raquítico 1.6%, la inversión se mantuvo estancada y la inflación cobró mayor ímpetu. Aunado a lo anterior, en octubre de 1987 se presentó un crack de la Bolsa de Valores de Nueva York⁹⁷ que afectó severamente el desarrollo de los mercados financieros mundiales. En México, los capitales abandonaron de forma apresurada el mercado de valores y se volcaron al mercado cambiario, ocasionando una abrupta devaluación del peso. Al finalizar 1987 nuevamente la economía se estancó, la inflación fue de 159% y las tasas de interés, en lugar de bajar como lo pronosticaba el PAC, llegaron a niveles históricos generando graves repercusiones en la situación

⁹⁵ Desde 1995 se denomina Organización Mundial de Comercio (OMC).

⁹⁶ Para aliviar la crisis de la deuda en América Latina —exacerbada por la caída de los precios del petróleo, la moratoria de Perú y el endurecimiento de Brasil frente a la deuda, James Baker, el entonces secretario del Tesoro de Estados Unidos, propuso en la reunión anual del BM y del FMI, en octubre de 1985, el apoyo a tres puntos, que consistieron en: el ajuste económico por parte de los países endeudados, el nuevo papel de las instituciones financieras internacionales y el apoyo de bancos comerciales privados. Sin embargo, el Plan Baker tuvo poco éxito por la tardanza en las negociaciones, en los desembolsos de los bancos privados y por el nulo apoyo de los países industrializados.

⁹⁷ Después de varias alzas en la tasa prima del mercado norteamericano y ante la perspectiva de un continuo incremento en el déficit comercial de ese país, se produce una drástica caída en el mercado de valores de Wall Street que rápidamente se propaga a las demás bolsas. Ver Girón, Alicia. “Deuda externa: el reto del siglo XXI”, en *Problemas del desarrollo. Revista latinoamericana de economía*, vol. XXI, abril-junio 1990, México, UNAM/IEEC, pp. 61-85.

financiera del gobierno y de las empresas, poniendo en entredicho cualquier discurso oficial de resolver los problemas mediante la aplicación de programas fondomonetaristas.

Con este nuevo declive de la economía nacional fue claro que no se logró la recuperación permanente del crecimiento, ni se controlaron los principales desequilibrios que se habían manifestado en 1982, muy por el contrario. Entre algunas de las causas atribuidas por el gobierno mexicano al fracaso de la política de ajuste económico, estuvieron el terremoto de 1985 y ciertos factores exógenos, en particular la fuerte caída del precio del petróleo registrada en 1986.

Así, casi al concluir el mandato presidencial de Miguel de la Madrid, la crisis económica no se había resuelto y la economía se encontraba estancada. Durante el periodo de 1983-1987, el PIB decreció 0.03% en términos reales y el PIB por habitante se contrajo 1.9%. La credibilidad en esta política económica se había deteriorado año tras año. El costo social del ajuste era alarmante, la creación de empleos se detuvo y los ingresos reales de la mayoría de la población se erosionaron en proporciones preocupantes.

La mayor parte de la sociedad mexicana y los sectores populares en particular, presentaron agudos signos de descontento; la paulatina y constante presión económica iba en detrimento de su calidad de vida, pues la estrategia económica seguida por México llevó al país a una tasa de crecimiento cero desde 1982 a 1988, lo que representó hasta ese periodo el peor sexenio de desempeño de gobiernos priístas. Lo anterior dio como resultado una desconfianza y oposición de la sociedad a la tradicional retórica oficial, y a mostrar escepticismo ante las promesas del nuevo candidato del PRI a la presidencia.

Sin embargo, en los últimos meses del sexenio, dada la disciplina fiscal que se había estado aplicando, el gobierno federal dispuso de reservas monetarias acumuladas que le sirvieron en el plano económico para renegociar la deuda, reduciendo parte de los intereses a cambio de bonos, lo que destinó para el fomento de programas de inversión y de promoción social que tuvieron una inmediata repercusión sociopolítica. Se pretendió crear un clima favorable para reconquistar la credibilidad perdida pues, según los expertos en política, las elecciones de 1988 serían las más difíciles que tendría que afrontar la vieja y resquebrajada maquinaria del PRI desde su creación en 1946.

Así es como se pone en marcha el PASE (*Pacto de Solidaridad Económica*) el 15 de diciembre de 1987, en el cual se afirmaba que la modernización acelerada debía hacerse con medidas correctivas fuertes, amargas y dolorosas, que exigían sacrificios y esfuerzos por parte de todos, y el sector obrero y empresarial estaban dispuestos a ello. De este modo, el gobierno saliente ejecutaba su último instrumento económico-político comprometiendo a los sectores de la producción y a todo el país, a moderar sus propios intereses en aras del interés nacional y, por consiguiente, castigando nuevamente a los sectores obrero, campesino y popular.

Aunque los resultados macroeconómicos fueron a todas luces negativos, se habían tendido en los últimos meses del gobierno a través el PESE, los puentes requeridos para la consolidación de una economía abierta, reforzando la dinámica encaminada a insertar al país a la economía mundial, objetivo del grupo tecnocrático dirigente.

3.1.1 La llamada década pérdida: el costo social.

En materia de desarrollo social, a los años ochenta se les conoce en México y en el resto de América Latina y el Caribe como la década perdida. Las políticas de estabilización y ajuste económico tuvieron enormes costos sociales que conformaron una *deuda social* muy superior a la deuda externa de México.

La pobreza y desigualdad social persistieron como dos problemas estructurales de mayor relevancia en el desarrollo económico y social del país, la política de los gobiernos posrevolucionarios fue a todas luces ineficaz e insuficiente para abatir los rezagos ancestrales heredados desde la Colonia. A lo anterior se sumaron las insuficiencias del desarrollo nacional, el estilo concentrador o al menos excluyente del crecimiento, la vulnerabilidad externa de la economía y la insuficiente articulación de los sistemas productivos y sus rezagos tecnológicos. Así, desde inicio de los años ochenta, México no logró generar las divisas suficientes para financiar el ritmo de importación compatible con tasas de crecimiento global aceptables, pues la evolución adversa de la demanda mundial de los productos primarios que constituyeron el grueso de las exportaciones, el creciente peso del servicio de una abultada deuda externa –con niveles excepcionalmente elevados de las tasas de interés internacionales- y la abrupta caída de los niveles de nuevo financiamiento externo, agravada por el

comportamiento procíclico del capital privado (contracción de la inversión extranjera directa y fuga de capitales privados de América Latina), prolongaron el período recesivo, acompañado de persistentes desequilibrios y de un creciente deterioro en los niveles de bienestar de amplias mayorías de la población.

Las medidas de política económica adoptadas para enfrentar la situación fueron tardías o insuficientes y, en la mayoría de los casos, cuando se realizó una fuerte sobrevaluación de la moneda nacional, resultaron contraproducentes. La fuerte contracción en los niveles de inversión experimentada por los países de América Latina y el Caribe, tanto en términos nominales como en relación al producto interno bruto, comprometieron no sólo la capacidad de crecer en el corto plazo, sino también la de transformar y ampliar el sector productivo que permitiera una expansión económica sostenible de mayor aliento. En tanto, los países de la región transfirieron recursos financieros al exterior por montos cercanos al 5% de su PIB para el pago de la deuda,⁹⁸ la cual con el sistema de reestructuraciones periódicas de los vencimientos de un año o varios años, complementadas con recursos adicionales, no solucionaron el problema, surgiendo nuevas modalidades para encararlo -capitalización de la deuda, acuerdos de recompra, pagos en especie, bonos de salida- sin resolver la cuestión de fondo: el monto de las divisas generadas por exportaciones, y una proporción aún mayor del ahorro interno continuaron destinándose al servicio de la deuda, impidiendo mayor inversión en los sectores productivos.

En el mismo orden de ideas, la necesidad de mantener o aumentar las exportaciones y el imperativo del desarrollo, tuvieron un alto costo en términos ambientales y ecológicos. La explotación irracional de algunos de los recursos naturales de la región deterioró muchos ecosistemas con fenómenos conocidos como la desertificación, desforestación y erosión de la tierra, que afectaron la calidad de vida en muchas de las grandes ciudades, como reflejo de la contracción de los gastos sociales y del mantenimiento de la infraestructura urbana.

También los elevados niveles de desempleo y de subocupación así como la contracción de las remuneraciones, agravaron el panorama de la pobreza extrema, afectando adversamente a amplios

⁹⁸ Rosenthal, Gert. “Alternativas para el futuro de las relaciones económicas internacionales de América Latina” en *América Latina en la economía mundial. Seminario en homenaje al Dr. Raúl Prebisch*, Santiago de Chile, INTAL/CEPAL, 1998, p. 298.

estratos de la población que vivían por encima de su umbral, registrándose un aumento en los índices de desnutrición, fenómeno al cual en la mayoría de los casos se suma un claro detrimento en el suministro de servicios sociales.

Hasta ahora la recuperación económica, el ajuste y la estabilización, no han sido en absoluto fenómenos sostenibles ante el peso de rezagos acumulados y ante los obstáculos que se enfrentan, como la creciente obsolescencia y deterioro de la planta productiva, infraestructura física y social, y de transportes en general.

Es entre los años de 1984 a 1994 cuando la pobreza aumentó seis puntos porcentuales en México, afectando mayormente a la población rural, y en términos geográficos, a las entidades federativas del sur y sureste del país. Los factores que más repercutieron en este incremento de la pobreza fueron: la inflación, el estancamiento de la economía, y la paulatina eliminación de muchos subsidios, en particular los destinados al agro,⁹⁹ sin que se hubieran diseñado programas específicos de combate a la pobreza que apoyaran a las poblaciones más vulnerables a contrarrestar los costos sociales de la estabilización.

También se impactó desfavorablemente la formación de recursos humanos al degradar el ingreso de las mayorías nacionales y reducir el gasto social per cápita, que disminuyó 12.3% entre 1983 y 1992, afectando el sistema educativo, el ámbito científico-técnico y la base nutricional y de salud de los recursos humanos, en las clases de bajos ingresos.

En este periodo, la estrategia neoliberal de la economía mexicana -con más mercado y menos Estado- se caracterizó por una alta vulnerabilidad externa (mayor que antes de la crisis de 1982), el desplome de los coeficientes de ahorro y ahorro/inversión, la profundización de la inequidad en la distribución del ingreso, el crecimiento vertical del desempleo, la acumulación de rezagos que profundizaron la desarticulación interna y la desigualdad en el desarrollo de la planta productiva, la insuficiencia y deterioro de la infraestructura, la degradación de los sistemas educativos y

⁹⁹ De entrada, se agudizó el alejamiento gubernamental al ser eliminados barreras y subsidios, como los precios de garantía, que aún tenían algunas actividades. Además, el campo mexicano se abrió de par en par a la competencia, ocasionando que productos extranjeros baratos (resultado de una mayor productividad pero también de enormes subsidios gubernamentales en sus países) inundaran el mercado nacional. Los productores de maíz, algodón, sorgo y

asistenciales, el incremento de la desnutrición infantil severa y de la pobreza extrema, y, en suma, por el detrimento de los niveles de bienestar y las condiciones productivas del país. En cambio, aumentaron la concentración del ingreso y la riqueza nacional en pocas manos, la dependencia financiera externa y la vulnerabilidad general de la economía mexicana.

El cómo superar la crisis y retomar el desarrollo sostenido de la economía del país (y de América Latina en general), ha sido objeto de estudio y numerosos debates de tipo conceptual, ideológico e instrumental, con cierta polarización en los puntos de vista como por ejemplo, en las supuestas virtudes del mercado en contraposición a las decisiones administrativas del Estado, los beneficios de una plena integración a la economía mundial en oposición a la protección del mercado interno, o la supuesta eficiencia de los agentes privados frente al burocratismo de los agentes públicos.

Los argumentos en uno u otro sentido en torno de estos temas definieron la polarización aludida, y fue así como a partir de los años ochenta se pusieron en marcha en América Latina y el Caribe algunas recomendaciones sobre acciones dirigidas a compensar los efectos negativos que provocó el ajuste estructural sobre determinados grupos de la población, *los más pobres entre los pobres*. Así, la focalización del gasto social y su reasignación, fue una de las principales respuestas a las consecuencias de la crisis, y la salud, educación y subsidios en alimentos pasaron a ser los sectores prioritarios de atención.

En el caso del tema educativo, no sólo el BM y el BID desarrollaron proposiciones con concepciones economicistas de la educación, la UNESCO y la CEPAL elaboraron una propuesta que enfatizó dar prioridad al desarrollo del sistema educativo y de investigación científica y tecnológica, para lograr mayores niveles de competitividad y avanzar en el desarrollo económico.

En la perspectiva cepalina, el nuevo contexto económico internacional ha llevado a la mayoría de los países a la necesidad de desarrollar la ciencia y la tecnología, así como a formar recursos humanos para poder estar en condiciones no solo de crecer, sino de poder integrarse de manera competitiva al nuevo orden internacional.

café, se vieron imposibilitados para vender sus productos a precios adecuados. Con esto se afectaba a los campesinos, así como a los productores empresariales que antes eran beneficiarios del apoyo gubernamental.

“Las nuevas condiciones de globalización y competencia internacional han venido a reforzar la preocupación económica sobre la educación, al otorgarse a la disponibilidad de recursos humanos y a los mecanismos para su formación un lugar crucial como factores de la competitividad nacional”.

100

Esto ha llevado a que el papel de la educación en la economía -en particular, la vinculación del sector educativo con el sector productivo-, sea uno de los aspectos prioritarios en las estrategias de crecimiento y de competitividad internacional de los países. La educación adquirió mayor relevancia en la medida que, aparte de cubrir estas necesidades, tiene como tarea contribuir a que el crecimiento económico se dé con equidad social, se formen los modernos ciudadanos, además de que coadyuve a mantener la identidad nacional de los países dentro de un nuevo orden internacional.

De forma reiterada, organismos especializados,¹⁰¹ foros internacionales y especialistas subrayaron que la formación de los recursos humanos es uno de los problemas en el que se centran los debates sobre la reorganización industrial y la competitividad en los países industrializados cuando se afirma

“... al comparar los niveles educativos y la productividad de los trabajadores alemanes y británicos se concluyó que las diferencias entre los niveles educativos y los sistemas de aprendizaje en ambos países influyen decisivamente en las diferencias observadas entre los niveles de productividad y pueden dar origen a variaciones importantes en la organización del trabajo dentro de las empresas. Se observa que a mayor capacitación aumenta la flexibilidad en el trabajo, la satisfacción y el grado de dedicación de los trabajadores, desaparecen los problemas de coordinación y aumenta la productividad”¹⁰²

La CEPAL parte del reconocimiento de que existen tendencias opuestas respecto a la organización del trabajo; sin embargo, las nuevas formas organizacionales en las empresas requieren que los trabajadores tengan mayores habilidades generales y capacidad para seguir aprendiendo, y para responder a los cambios. Asimismo, se subraya que la calidad de los recursos humanos se ha convertido en una nueva variable de la competitividad.

En este contexto, la capacitación para el trabajo y el sistema educativo en su nivel básico, adquirieron particular relevancia en México, ya que es en estos espacios donde se transmiten los conocimientos básicos amplios y sólidos a la población, y aunque se establecieron fórmulas para su

¹⁰⁰ CEPAL/UNESCO. *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile, 1992.

¹⁰¹ Ejemplo de ello es el documento *Educación y Conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad* en 1992 por la CEPAL.

¹⁰² *Ibid*, p.82

reforma que se caracterizaron por marcos conceptuales rígidos y preconcebidos, aparentemente la reforma educativa mexicana no estaba dirigida en forma pura por las corrientes teóricas internacionales, pero sí es posible identificar ciertas tendencias con las anteriores propuestas.

3.1.2 Las primeras transformaciones al SEM, su ajuste con el nuevo modelo de desarrollo económico.

De la misma manera que el proceso de cambio estructural puesto en marcha por el gobierno de Miguel de la Madrid realizó una serie de reformas de fondo en el sector económico implicó, por consiguiente, llevarlas a cabo en el terreno social, y en especial en el ámbito educativo.

Lo anterior significó iniciar un cambio de orientación que, en lugar de responder a postulados filosóficos que contemplaran un proyecto global de sociedad articulado con los procesos de cambio social, más bien se desprendió nuevamente de la decisión del régimen de gobierno, al iniciar la liberalización comercial y un proceso de modernización económica, dejando el quehacer educativo en manos de intereses políticos y económicos.

La necesidad de realizar las transformaciones correspondientes en el SEM, y en particular de la SEP, presentó una encrucijada al nuevo régimen presidencial, pues se trataba de corregir un inmenso sistema burocratizado y centralizado, en simbiosis con una estructura sindical igualmente monstruosa, encabezada por una dirigencia sindical -Vanguardia Revolucionaria-, anacrónica pero con excesivo poder, que representó el principal obstáculo a la orientación reformista.

Para iniciar los cambios en este sentido, el gobierno de De la Madrid partió de la percepción de que, para terminar con el excesivo poder de Vanguardia, era necesario que un político interviniera, pues se consideró que la naturaleza de este problema tenía fundamentalmente raíces políticas. Para esto, la presencia de un ex-secretario de Gobernación, Jesús Reyes Heróles (1982-1985) en los altos mandos de la SEP, no fue extraño, respondió a la necesidad de tener un representante de mano dura combinada con habilidad política. Ello dejaba en claro que los problemas educativos reales fueron puestos en manos de políticos desconocedores del tema, pues el secretario trasladó su equipo de

trabajo de una secretaría a otra y fue evidente que su acción tuvo como prioridad cambios administrativos, como la disminución del control del sindicato dentro del sistema educativo.

Por otra parte, en lo concerniente a la política y lineamientos educativos que se propusieron en esta administración, es posible identificar un margen de coincidencia entre los propósitos que se establecieron en el *Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte* (1982-1988) con las tendencias educativas en especial del BM y el BID, que circulaban a nivel mundial en los años de la década de los ochenta, entre los que destacan: elevar la calidad de la educación en todos los niveles, otorgándole mayor prioridad a alguno de los componentes como en el caso del programa, a partir de la formación integral de los docentes, y el mejoramiento de la administración, asignación y uso de los recursos disponibles, por lo que respecta al BM y al BID. Otro objetivo en común, fue ampliar el acceso a los servicios educativos a todos los mexicanos, con atención prioritaria a las zonas y grupos desfavorecidos bajo condiciones de pobreza, carentes de los servicios básicos y en desventaja social, como grupos indígenas y población infantil, pero con el establecimiento de un sistema de educación formal y no formal para los organismos financieros. Un tercer elemento fue la vinculación de la educación y la investigación científica y tecnológica con los requerimientos del desarrollo nacional, es decir, la relación entre educación y trabajo que, para los citados organismos bancarios, incluía cuestiones de formación de actitudes y hábitos característicos del espacio de trabajo, por ejemplo, patrones jerárquicos y de subordinación, relaciones entre trabajo y administración, entre otros. Regionalizar y desconcentrar la educación superior, la investigación y la cultura, fue un objetivo particular de la política oficial que se ligó con el proyecto de descentralización de todos los niveles educativos propuesto por ambas instituciones financieras, en respuesta a los problemas generados por la administración centralizada que caracterizó a los sistemas educativos en el mundo. El quinto elemento afín fue el mejoramiento y ampliación de los servicios educativos que tenía que ver, bajo la perspectiva de los organismos internacionales, con la construcción y mantenimiento de una capacidad institucional para el diseño, análisis, administración y evaluación de programas de educación y capacitación. Y por último, se estableció como necesidad nacional en el ya citado programa, hacer de la educación un proceso permanente y socialmente participativo, pero para el BM, promoviendo la participación comunitaria en el financiamiento de la educación, sugiriendo la autoayuda de las comunidades al apoyo financiero, de bienes y servicios en especie, como métodos de financiación alternativos, y que podían asegurar el uso flexible y efectivo de los mismos.

En cuanto a la importancia señalada a la educación primaria en estos años por parte de ambas instituciones financieras, como vehículo idóneo para promover el desarrollo económico y cuya principal argumentación del gasto educativo en este nivel giró en torno de la rentabilidad económica de la inversión que tenía, se retomó este planteamiento y fue objeto de atención en el *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*; el núcleo de los lineamientos educativos fue el desarrollo cualitativo de la educación primaria y normal. Se determinó que gran parte de los problemas educativos en general o de otros niveles, radicaba en las deficiencias de la educación básica, por sus condiciones institucionales de producción directa.

En este marco es claro reconocer que, en términos generales, los lineamientos educativos anteriormente expresados respondieron a los cambios que se estimó, era preciso llevar a cabo para incorporar a la economía mexicana y su sociedad al nuevo proceso de desarrollo económico impulsado a nivel mundial. Y la política oficial de esta administración para complementar dichos cambios en las áreas de la vida nacional, fue la revolución educativa que tenía como principios rectores el fortalecer valores y remover lastres y rutinas viciosas; combatir la ineficiencia administrativa y adecuar las formas de trabajo a las necesidades de ese tiempo.

Pero los programas de disciplina fiscal y ajuste económico aplicados desde 1982 golpearon al sector educativo de forma directa con la reducción de recursos, lo que se tradujo en una pérdida de dinamismo registrado años antes, perjudicando de distintas formas a la población demandante de los servicios. En educación básica, la matrícula creció al 1.2% promedio anual, según estadísticas oficiales, pero ese crecimiento recibió su mayor expansión en la educación preescolar. En tanto, a lo largo del periodo, la primaria no sólo redujo su matrícula de 15.2 a 14.8 millones sino que también incrementó el número en la deserción, que pasó de 600 mil a cerca de 699 mil alumnos.¹⁰³

En lo que respecta a la atención de grupos menos favorecidos social y económicamente, también hubo un decremento en la matrícula de los cursos comunitarios, que disminuyeron hasta un cincuenta por ciento y se cancelaron algunos programas especiales dirigidos a dar atención primaria a niños entre 11 y 14 años de edad que no la habían terminado.

¹⁰³ Cifras tomadas de Noriega Chávez, Margarita. *Crisis y descentralización educativa, 1982-1988. Informe de Investigación Educativa 2*, México, UPN, 1991, p. 43.

La posibilidad de aumento en la calidad de los servicios educativos con relación a la capacitación de los maestros fue imposible por la caída salarial, elemento integral de las políticas de ajuste, provocando que éstos buscaran entradas económicas complementarias, en quebranto de su profesión. Del mismo modo, el deterioro salarial del magisterio se tornó en un descontento hacia el SNTE y sus dirigentes, generando movilizaciones por todo el país y paro de las actividades escolares.

La búsqueda del desarrollo nacional a través del fomento de la ciencia y la tecnología tuvo escaso margen de acción, pues después de que la asignación del presupuesto al ramo de la deuda absorbió más de 40 y hasta 67 pesos de cada cien erogados por el gobierno federal, éste no tuvo recursos para atender las diversas necesidades y servicios, entre ellos los de este sector.

Otro de los resultados de los programas de ajuste estructural en el país, tuvo que ver con el retiro del Estado de los servicios educativos para ponerlo en manos de las comunidades, la llamada descentralización educativa que radicó en una nueva forma de asignar y distribuir recursos, en el corto y en el mediano plazo. La desconcentración, que se retomó como descentralización con Miguel de la Madrid, fue a nivel multisectorial un propósito de este gobierno y se trató de un proyecto global de todos los sectores de la vida nacional que promovió el fortalecimiento de los municipios, con el compromiso de una reforma fiscal para hacer posible una mejor distribución de los recursos entre los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal. Igual que los otros propósitos y quizá por la propia dinámica que impuso la crisis económica, la descentralización se quedó en el discurso oficial. No se fomentó una política que vinculara los proyectos económicos y sociales de las regiones, ni tampoco se llevo a cabo una reforma fiscal, ni se implantaron mecanismos que vincularan una mayor colaboración entre los niveles de gobierno.

En lo general, de hecho el proceso se inició para hacer frente al inmenso sistema burocratizado y centralizado, con una estructura sindical igualmente gigantesca. De conformidad con los comités consultivos de cada estado de la República, se realizaron convenios entre la SEP y los gobiernos estatales para transferir la administración a cada uno de ellos, así como los recursos financieros y materiales que el gobierno federal destinaba a la educación para su aplicación exclusiva a dicho servicio. Además, se establecieron lineamientos generales para la planeación, operación y evaluación de los servicios. En el área administrativa hubo progresos disímiles entre los estados, de

acuerdo con su capacidad económica, de la complejidad y amplitud de sus sistemas educativos, de los conflictos políticos y sindicales. Como resultado, el proceso fue complejo y tardío; no obstante, sentó las bases jurídicas y normativas para lo que en el siguiente gobierno se traduciría en la federalización.

Al repasar los objetivos del BM y del gobierno mexicano en el sector, es posible identificar un margen de coincidencia entre ellos, pero que frente a los costos sociales de la crisis económica y de las políticas de ajuste, varios se quedaron en el camino.

Así, en términos generales se desprende que la mayoría de las políticas educativas nacionales estuvieron empapadas por lineamientos y recomendaciones del Banco Mundial y del BID en el sector y si bien muchas de ellas no fueron puestas en práctica plenamente, sí marcaron el inicio de una serie de cambios y transformaciones a los que se sometería al sistema educativo nacional en la siguiente administración.

En cuanto a los préstamos otorgados a la educación por el BID y el BM en el gobierno de Miguel de la Madrid, no hubo ninguno destinado al nivel básico; sin embargo, se financiaron uno a ciencia y tecnología (CONACYT), tres a educación técnica (CONALEP) y uno a la capacitación de la mano de obra, todo ello de acuerdo a que la investigación y planeación educativa de dichos organismos a finales de la década de los setentas y principios de los años ochenta, estuvo ponderando la importancia de éstos niveles en el desarrollo de las economías de los países en desarrollo y su inserción al mercado mundial. Pero fue claro que se sentaron las bases de las transformaciones y lineamientos que debían de realizarse al SEM en especial al nivel básico, para tratar de incorporar de manera rápida y sin tropiezos a la sociedad mexicana y al país, a los nuevos parámetros económicos que se estaban gestando a nivel mundial, tal y como fue percibido por el gobierno mexicano.

3.2 LA CONSOLIDACION DE LA POLITICA ECONOMICA DE MODERNIZACION EN EL SEXENIO DE CARLOS SALINAS DE GORTARI

La idea de una política de modernización en México se remonta a comienzos de la década de los setentas. La revolución de la electrónica, las comunicaciones y el transporte que se dio a nivel

mundial tres décadas antes, no alcanzó a los sectores productivos nacionales y no se reflejó en un mejoramiento generalizado en la calidad de vida de la sociedad en su conjunto, y por tanto, en la salud, nivel educativo, capacitación y procesos de conocimiento que, una vez, llevados a los procesos productivos comerciales y gerenciales, nos permitieran fomentar una diversificación productiva y especialización para favorecer la competitividad, como el caso de Japón, Alemania, Australia, Corea del Sur; que en su lugar, aumentó el rezago científico-tecnológico.

Para hacer frente a las presiones económicas y tecnológicas -materializadas en productos innovadores para su comercialización- que trajo consigo la aplicación intensiva y eficiente de los conocimientos científicos y técnicos de países desarrollados y algunos otros de desarrollo intermedio, propició en México la puesta en marcha de una estrategia de modernización que se promovió a mediados de los años setenta basada en la reestructuración de plantas productivas, administración de insumos y mano de obra. Pero la urgencia de acelerar este proceso, en un desesperado interés por saltar rápidamente etapas de avance científico-tecnológico y alcanzar un desarrollo industrial, comprando con crédito externo la tecnología, con el objetivo de incidir en la nueva estructuración de la economía mundial, ocasionó que el país se enlazara aún más al poderío financiero de Estados Unidos y, por ende, a comprometerse con los lineamientos de política económica del FMI y BM.

En este sentido, las aceleradas transformaciones científicas y tecnológicas que repercutieron, no sólo en la mejora de la calidad de la producción sino también en la difusión y comercialización de los productos, generaron en el panorama internacional de mediados de los años ochenta alianzas económicas regionales, a fin de consolidar una nueva fase de expansión de producción de bienes de consumo en masa y, por consiguiente, competir por el dominio del mercado y la hegemonía mundial. En el continente europeo no sólo se había avanzado hacia una integración económica que conduciría a una unificación comercial y monetaria, sino a una integración política. Por su lado, en el Sudeste Asiático se venía gestando también una región llamada Cuenca del Pacífico, conformada por los denominados NIC's asiáticos, o nuevos países industrializados Corea del Sur, Taiwán, Hong Kong y Singapur y países industrializados como Japón, Estados Unidos, Australia, Canadá y Nueva Zelanda, y otros como China y la ex URSS, como una importante área geográfica donde se encuentran localizadas economías con significativas diferencias en cuanto a estructuras políticas, económicas y culturales, así como en lo relativo a población y desarrollo económico, pero donde se

conjuga la interacción de las economías más abiertas con las de mayor desarrollo tecnológico en el mundo.

Ante este panorama internacional, el gobierno de Carlos Salinas pensó que una integración económica con otros países brindaría beneficios en la eficiencia comercial, en la estimulación de la inversión extranjera directa y la promoción de transferencia de tecnología. Para ello, negoció una serie de acuerdos de libre comercio con sus socios más importantes, pero el de mayor relevancia fue el promovido con los Estados Unidos, con el fin de asegurar e impulsar el acceso de los productos mexicanos a uno de los mercados más grandes, y asimismo, tratando de contrarrestar las prácticas proteccionistas del vecino del norte. No obstante, la idea de conformar un bloque en el continente americano por algunos líderes de Estados Unidos, se basó en la estrategia de que se podría sacar a dicho país de su declinar económico y en términos geopolíticos, constituía el puente latinoamericano idóneo para incorporar al resto de las naciones de la región a un proyecto hegemónico, liderado por este país. En segunda instancia, también vieron la posibilidad de hacer de este bloque un poderoso competidor de Europa y Asia bajo un esquema distinto, en el que sumaron el potencial de su desarrollo industrial, científico y tecnológico, con los recursos de Canadá y la mano de obra barata de México.

Para lo anterior fue imprescindible que el gobierno mexicano, como muchos otros de América Latina y el Caribe, continuaran aplicando de manera más profunda las políticas económicas recomendadas por los programas de ajuste del BM y del FMI que, después de una conferencia impulsada por John Williamson en 1989 que tuvo lugar en Washington, se propuso para los países latinoamericanos una decena de instrumentos económicos¹⁰⁴ para el logro de un buen desempeño en el contexto globalizado, relativos a los mercados desregulados, a la apertura comercial y financiera, y al papel limitado del Estado en la economía, pero destacando que el grado de éxito de estas políticas dependería de la intensidad, celeridad y coherencia con que cada país las implantara.

¹⁰⁴ El Consenso de Washington propuso disciplina presupuestaria, cambios en las prioridades del gasto público (de áreas menos productivas a sanidad, educación e infraestructuras); reforma fiscal encaminada a buscar bases imponibles amplias y tipos marginales moderados; liberalización financiera, especialmente de los tipos de interés; búsqueda y mantenimiento de tipos de cambio competitivos; liberalización comercial; apertura a la entrada de inversiones extranjeras directas; privatizaciones; desregulaciones y garantía de los derechos de propiedad.

De esta forma, el decálogo del Consenso de Washington fue visto como una salida que el gobierno mexicano encontró, tanto a los desafíos que planteaba el nuevo contexto internacional, como a los impuestos por la crisis económica, en el marco de las restricciones políticas e institucionales que condicionaban su margen de maniobra.

Bajo este contexto, la idea de una política de modernización en México con el gobierno de Salinas de Gortari toma un gran impulso como parte de la estrategia de acceder a la nueva estructuración de la economía mundial, pero en una integración asimétrica y endeble con los Estados Unidos y Canadá. Con base en ello, fue conformándose una unión comercial que debía formalizarse en un mercado común norteamericano, mismo que podría proveerle una transferencia real de la ciencia y tecnología para innovar productos, sus procesos y administración y por tanto, incrementar la competitividad comercial que contribuirían a mejorar los niveles de vida de la mayor parte de la población.

De allí que, desde el inicio del gobierno de Salinas de Gortari, se dio continuidad a las políticas de privatización, descentralización y estrategias macroeconómicas que ejecutó su antecesor en el cargo, pero con mayor celeridad y profundidad, para el establecimiento de este nuevo modelo de desarrollo económico basado en el sector exportador, impulsándose el proyecto modernizador que transformó radicalmente muchos de los supuestos económicos, políticos y sociales en los que se había desarrollado la sociedad mexicana.

El discurso oficial de modernización buscaba transformar las relaciones entre el Estado y la sociedad dejando atrás paternalismos. En el *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994* (PND), se fijaron los lineamientos para realizar la modernización, afirmando que era indispensable diversificar e incrementar los canales de participación de la sociedad en todas las áreas, económica, política y social, con el propósito de involucrar al mayor número de actores en el desarrollo de las diferentes tareas.

Asimismo, se reconoció en el PND la necesidad urgente del cambio que México tenía que realizar en el nuevo clima de relaciones internacionales, caracterizado por el fenómeno mundial de la globalización (apertura de fronteras, libre circulación de mercancías y recursos, y de formación de grandes regiones de desarrollo), y la atención a sus relaciones bilaterales y multilaterales,

imprescindibles para la apertura de la economía al mercado mundial, ampliamente expandido y agresivo en términos de competencia. Pero la idea de un mercado común norteamericano, sugerida por los Estados Unidos fue rechazada en el país por la oposición de grupos intelectuales, empresariales, sindicales, entre otros, preocupados por el aumento de la dependencia y pérdida de la soberanía, y terminó convirtiéndose esta integración en un Acuerdo de Libre Comercio, conocido como Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

A partir de 1991 el TLCAN fue una pieza esencial en la política de gobierno salinista, que vino a justificar el proceso de aceleración de la apertura comercial necesario para cumplir con la estrategia hegemónica de la conformación de un bloque norteamericano. Las negociaciones para la firma de este tratado no estuvieron exentas de tensiones y demoras, los temas más álgidos fueron sobre energéticos, compras del gobierno, industria automotriz, y agricultura. Pero el interés especial del gobierno de Estados Unidos y la urgencia de México para firmarlo, superaron los obstáculos.

Por otro lado, en el plano interno las privatizaciones, el control de la evasión fiscal, junto con las medidas en materia financiera, partes clave para el fomento de la inversión extranjera necesaria para lograr un crecimiento económico, continuaron dejando graves impactos negativos en el terreno social, no sólo en los niveles de vida de la mayoría de la población, sino en sus expectativas de vida.

Para inicios de 1992 y tras un ambiente recesivo mundial, en especial de la economía norteamericana, la situación poco favorable de las exportaciones mexicanas continuó. En estas circunstancias, el país resintió la escasez mundial de dinero y las sacudidas financieras internacionales que los reajustes hegemónicos provocaron lo que se sumó a los desajustes internos derivados de las reformas estructurales, incrementándose la especulación financiera y con ello, la poco eficiente operación de las empresas en su productividad.

En este contexto, para devolver la confianza y seguridad en el manejo de la economía, la administración salinista presentó un *Pacto para la Estabilidad, la Competitividad y el Empleo* (PECE), que se tradujo en un nuevo ajuste y concertación para modernizar la economía y acelerar el proceso del TLC, que fue ratificado por el Congreso de los Estados Unidos, no sin antes generar (una semana antes de su firma), un ambiente de nerviosismo e incertidumbre en el sistema financiero mexicano, que significó una volatilización de los capitales en busca de otros mercados

encareciendo al dólar, lo que provocó que el gobierno interviniera para proteger al peso de una devaluación e incrementando las tasas de interés para favorecer a aquellos inversionistas que soportaron la ola especulativa. De tal manera que la estrategia de modernización que el grupo dominante en el gobierno apostó se consolidó, aunque en la realidad nacional no se había cumplido con el postulado de impulsar una dinámica de transformación que indujera a un crecimiento de la producción y del ingreso altamente dinámico. Dicho de otro modo, el nuevo modelo de desarrollo implicó una marcha atrás en el proceso de industrialización y en el objetivo de cambio estructural por medio de la exportación para fortalecer el mercado interno, que se reflejó especialmente por la incapacidad que tuvo para impulsar la oferta a través de la producción nacional de bienes intermedios y de capital, y por su ineficacia para mejorar el valor adquisitivo del salario. Así, al final del sexenio las ilusiones de crear más empleo, mejorar los salarios y caminar hacia una reforma social por la vía de la democracia, se desvanecieron, pues el primero de enero de 1994, fecha de entrada de México al primer mundo, se levantó al sur del país, en Chiapas, un movimiento armado conocido como el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), que vino a alterar las instituciones en las que se asentaba el sistema político mexicano, el cuál de manera implícita dejó saber que a la reforma radical y liberal de la economía no tenía por qué seguirle una transformación similar en política; las contradicciones entre cambio económico y permanencia política que intentó el grupo en el poder, terminaron por conducirlos a un callejón sin salida y, al final, se vieron obligados a iniciar cambios en este terreno.

En cuanto al tema educativo en el TLCAN para algunos analistas del sector fue que estuvo pensado no como un servicio público, provisto en el marco de objetivos nacionales y orientado al desarrollo humano, sino más bien como una mercancía o un campo específico de inversión del que había que eliminar todos los obstáculos a la libre circulación y competencia, donde el Estado ya no sería el principal proveedor de este servicio, sino que la comercialización e intereses privados predominarían por encima de los públicos.

En este sentido, la movilidad de los recursos humanos es la que delinea en general el sentido de la educación para efectos del TLCAN, pues en este marco es vista como una de las áreas de inversión extranjera. Con base en esta línea y bajo la búsqueda de la calidad, el gobierno mexicano promovió que las funciones de evaluación quedaran fuera de las instituciones nacionales y que agencias privadas dedicadas a la comercialización de servicios de evaluación, fueran las encargadas de

realizarla. En el nivel básico, se creó el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación que, aunque constituido como entidad pública, en parte importante se definió como contratista de servicios privados para realizar las evaluaciones.

3.2.1 La política de modernización educativa: la vinculación educación-sector productivo.

La política educativa oficial de México ha partido de un modelo tradicional en el que el sistema educativo, en general, puede contribuir al desarrollo del país si cumple ciertas funciones relacionadas con la preparación técnica de la fuerza de trabajo, con el reclutamiento y formación de cuadros dirigentes y con la socialización de las futuras generaciones que permita incorporar a éstas a un orden social sujeto a procesos de cambio de carácter continuo.

Lo anterior no fue ajeno durante la política educativa de Carlos Salinas, pues la orientación que se realizó al sistema en este gobierno partió de un proyecto de modernización educativa que tendría la tarea de realizar una profunda modificación del sistema educativo para hacerlo más participativo, más eficiente y de mejor calidad, en los próximos años.¹⁰⁵ Para ello, se formularon dos programas educativos acordes con la exigencia de formar este nuevo ciudadano, el *Programa de Modernización Educativa 1989-1994* (PME) y el *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica 1992* (ANMEB).

En el PME, en el apartado de la educación básica, se reconoció que a pesar de la notable expansión escolar en México a lo largo de la mitad del siglo XX, habían subsistido dos serios problemas en este nivel, la desigualdad educativa y la deficiente calidad de la educación. En el primero, las oportunidades educacionales no se distribuyeron en forma equitativa, observándose una clara correlación entre los grupos sociales a los que pertenecían los individuos y los niveles educativos a que tenían acceso. Y segundo, un evidente abandono de estos servicios a grupos que habitan en zonas rurales.

¹⁰⁵ Entre los objetivos de esta política estaban el comprometer su esfuerzo para la eliminación de las desigualdades e inequidades sociales; ampliar y diversificar sus servicios y complementarlos con modalidades no escolarizadas; acentuar la eficacia de sus acciones, preservar y mejorar la calidad educativa; integrar armónicamente el proceso educativo con el desarrollo económico, pero comprometiéndose con la productividad; y reestructurar su organización en función de las

Para dar respuesta a estos problemas en el sector, el gobierno delineó en los dos documentos generales de política educativa nacional seis rubros que incluyeron mecanismos para atender estos problemas -la contribución de la educación al desarrollo, la calidad de la educación, la importancia de la educación primaria para el desarrollo, la reformulación de contenidos y materiales educativos para la educación primaria, reorganización del sistema de educación básica y revalorización de la función magisterial en el nivel básico-. Asimismo, estos objetivos fueron compatibles con las orientaciones y transformaciones generales que exigía la modernización económica y, al igual que en la administración presidencial de Miguel de la Madrid, con la de Carlos Salinas de Gortari los objetivos de política educativa nacional en educación básica no escaparon a la influencia de la política educativa en el nivel considerados por el BM y el BID.

En el primero de ellos, los planteamientos de los organismos financieros como del gobierno mexicano, coincidieron en esos años en la contribución de la educación al desarrollo. Se planteó una educación de alta calidad que capacitara a los individuos en las destrezas especializadas de la nueva tecnología, es decir, en la adquisición de técnicas de producción que generaran una estructura productiva liberadora y eficiente basada en el conocimiento científico y tecnológico, que propiciaría en los países en desarrollo una economía en crecimiento y con estabilidad. Sólo así se tendría presencia en el contexto mundial de apertura económica y por ello, era indispensable iniciar una profunda modernización educativa que se adaptara a la revolución del conocimiento y la técnica, o de lo contrario, su competitividad internacional sería limitada y la población se sumergirá aún más en la pobreza por la falta de equidad.

En lo que respecta a la calidad de la educación, este elemento también fue de suma concordancia con los lineamientos educativos, tanto del gobierno mexicano, como del BM y del BID. Se aludió a la modernización del sistema educativo, en especial a la educación primaria, con el objetivo de aumentar la calidad educacional e incrementar la capacidad de recursos humanos en la adquisición de conocimientos científicos y tecnológicos. En este sentido, la calidad educativa significó un tipo de instrucción que se adecuaría a las transformaciones mundiales para desarrollar capacidad de respuesta de los individuos, las sociedades y los países a las necesidades, tanto internas como externas, vinculadas al progreso científico, para incidir en los procesos productivos y en la

necesidades del país y la operación de los servicios educativos. Véase: Presidencia de la República. *Programa para la Modernización Educativa 1989-1994*, Poder Ejecutivo, México, 1989, p.18

competencia comercial. En esta tónica, los programas educativos de todos los niveles debían enfocar su interés a proveer de procedimientos de enseñanza que fueran eficientes para desarrollar habilidades avanzadas para la solución de problemas concretos. Asimismo, se planteó incorporar innovaciones tecnológicas para mejorar la enseñanza.

La importancia de la educación primaria para el desarrollo fue otro de los propósitos que, tanto el PME como los planteamientos de los Bancos resaltan, pues consideraron que el componente básico de la educación fuera este nivel, al que era preciso universalizar, pues constituía la base de formación del futuro ciudadano. Se señaló la necesidad de hacer de la primaria, por su calidad y eficiencia, una etapa de estudios suficiente para que los futuros mexicanos alcanzaran una formación personal que les permitiera optar, con antecedentes sólidos y de calidad, para estudios posteriores o para ingresar al trabajo productivo, con la posibilidad de una vida digna.

Conforme al discurso del BM y del BID, la educación primaria impartía los conocimientos esenciales que el ciudadano debía recibir para enfrentar la vida y conseguir un trabajo remunerado en la producción, afirmando al mismo tiempo que cuando la educación primaria es de calidad, contribuye a mejorar las instituciones económicas, sociales, políticas y culturales, pues impulsa la capacidad productiva de la sociedad. Asimismo, una educación con estas características coadyuvaría en las prioridades de crecimiento con equidad, promoviendo una equitativa distribución del ingreso y niveles más altos de empleo bien remunerado, mejorando a su vez las condiciones generales de alimento y salud. Se puso especial interés en aquellos grupos sociales con graves carencias.

El cuarto rubro del PME hizo referencia a la reformulación de contenidos y materiales educativos para la educación primaria, lo cual significó modificar el contenido y materiales para este nivel; otra de las propuestas emitidas por BM y reafirmadas en el discurso del gobierno mexicano fue en aquellos criterios como aprendizaje de la lectura, escritura y las matemáticas (aritmética), fueron habilidades que se consideró darían al individuo soportes racionales para la reflexión, así como también el acceso a la comprensión de principios éticos y aptitudes formadores para una participación activa, creativa y constructiva en la sociedad. Se consideró que un énfasis en las matemáticas desarrollaría capacidades que permitieran planear y solucionar problemas, constituyendo un elemento central de argumentación más de carácter técnico que formativo.

En suma, los criterios fundamentales que orientaron los procesos de modernización educativa en el país, fue invariablemente: la productividad del sistema, la maximización de su eficiencia, la racionalización de los recursos, tanto materiales como humanos. En este sentido, modernizar la educación implicó asegurar su capacidad de transformarse rápidamente, a medida que los requerimientos de la producción cambien; de ahí las exigencias de desburocratizar y descentralizar el SEM, mecanismos que fueron contemplados en los proyectos de inversión en el nivel básico por parte del BM y BID, en este gobierno.

3.2.2 La consonancia de intereses: la reforma al sector educativo.

Las políticas sociales son inseparables del modelo de desarrollo y de las políticas económicas seguidas por un país, pues en general tienen los mismos fundamentos ideológicos que el modelo de desarrollo. En este sentido, la educación es un elemento central en la política social, y el gobierno de Carlos Salinas realizó una serie de modificaciones y acciones, para incorporar ésta a la estrategia de apertura al exterior y por consiguiente, al de modernización económica dentro de la cual, la reestructuración económica ocupó el sitio privilegiado, pero la modernización educativa fue la considerada para hacer viable la inserción del país dentro de la globalización lo cual implicaba, según documentos educativos, formar individuos que fueran capaces de responder a las exigencias de los cambios, desarrollando nuevas habilidades prácticas junto con el avance de una estructura ideológica que le permitiera integrarse a una realidad distinta, y pusieran en práctica los principios de eficacia, calidad, productividad y competitividad en los que se fundó el modelo económico de mercado.

Para llevar a cabo lo anterior, esta administración presidencial, en consonancia con los lineamientos de política educativa del BM y el BID, identificó en primera instancia la necesidad de transformar las estructuras de las dos organizaciones que han dominado el ámbito de la educación básica, la SEP y el SNTE, con mecanismos de poder centralizados y en un contexto politizado, lo que llevó nuevamente a que la educación fuese incluida en la agenda política del país y a que se designara a otro ex-secretario de Gobernación, Manuel Bartlett (1989-1992) y a Ernesto Zedillo (1992-1994), con formación económica-financiera y desempeño administrativo en áreas técnicas del Banco de México, como titulares de la secretaría, para realizar acciones de legitimación del proyecto de Carlos

Salinas de Gortari en el sector. Lo anterior reflejó una continuidad con el anterior régimen, al nombrar a políticos carentes de experiencia en educación y visión de lo que el SEM requería.

La reorganización del sistema de educación básica fue otro de los objetivos conjuntos y que formaron parte de las líneas generales de los programas financiados en este gobierno por los citados organismos en el nivel; tuvo que ver con la descentralización educativa orientada a transferir los servicios educativos a los gobiernos estatales y flexibilizar la gestión administrativa de los servicios, dependiendo de los requerimientos regionales y locales, con el fin de tener un aparato público eficiente, sin trabas burocráticas que se generaron a nivel central; para ello se trasladó el sistema de autoridad de la dirección, conducción y operación a los establecimientos educativos, pero sin que el organismo central perdiera sus responsabilidades para la determinación de las directrices generales, como la extensión y modalidades del sistema educativo nacional, el diseño y formulación de planes y programas de estudio, la transferencia de recursos y procedimientos de evaluación.

Asimismo, también se planteó y ejecutó en los programas financiados otorgar atención prioritaria a regiones con importantes rezagos educativos, mediante el diseño y ejecución de programas especiales que elevarían los niveles educativos en las zonas donde la situación educativa fuera crítica. Otra de las estrategias coincidentes tuvo que ver con el financiamiento para la inversión en el sector, donde se consideró que la participación social era un elemento clave para desarrollar nuevas formas alternativas de recursos y establecer mecanismos financieros que fortalecieran el compromiso de padres de familia y comunidades, lo que permitiría al gobierno central destinar mayor monto económico a escuelas en situación desventajosa. Por último, la revalorización de la función magisterial en el nivel básico, fue otro elemento de política educativa delineada por el BM y el BID en los préstamos al sector. Para llevar a cabo las transformaciones en el sistema educativo, el maestro fue considerado el protagonista de esta labor y, para ello, los gobiernos deberían elaborar políticas y programas orientados a la revalorización de la función magisterial, el mejoramiento de su formación y actualización, tanto académica como pedagógica, así como incentivar su motivación y dedicación.

En suma, la reforma que se planteó por parte de los organismos internacionales para el nivel básico consistió en realizar cambios en el currículo, métodos docentes y transformaciones en la estructura, organización y funcionamiento de los sistemas educativos, así como en la actualización y

capacitación de la planta docente y administrativa escolar, todo ello acorde con el mejoramiento de la calidad y el rendimiento de los sistemas, sin incrementar los costos.

En este marco de políticas coincidentes en educación básica se aprobó el financiamiento para cuatro proyectos educativos, tres del BM y uno del BID, que incorporaron entre sus componentes la mayor parte de los lineamientos educativos que postulaban, y fueron puestos en marcha durante este gobierno a través de una política compensatoria que, en sus líneas más relevantes contemplaban: asignar mayores recursos a aquellas entidades con enormes limitaciones y carencias; diseñar y ejecutar programas especiales que permitieran incrementar los niveles educativos en las zonas más desfavorecidas o en aquellas cuya situación fuera crítica.

En este sentido, los programas especiales de carácter compensatorio tenían como propósito central redoblar esfuerzos y ofrecer atención prioritaria, basada en la asignación de recursos adicionales para aquellas entidades donde la educación enfrentaba los obstáculos más críticos para el logro de las metas de la modernización nacional. De ahí que buscaron incorporar gradualmente a la nueva forma de desarrollo económico, social y cultural, a zonas rurales, indígenas y comunitarias que contaban con mayor rezago en educación inicial no escolarizada, preescolar comunitaria y educación primaria para niños y adultos, mediante la capacitación a docentes y directivos, otorgamiento de incentivos a los primeros y apoyo a la supervisión, distribución de material didáctico, generación de infraestructura educativa y ejecución de acciones para el fortalecimiento institucional, bajo la perspectiva de que la educación primaria, vista como inversión en capital humano, mejoraría las oportunidades de ingreso de esta población.

En 1991 el BM financió el primer proyecto identificado como *Programa para Abatir el Rezago Educativo/Primaria I (PARE)*, cuyo duración de cinco años y un costo de 350 millones de dólares consideró que 250 serían desembolsados por el BM y los 100 restantes por el gobierno mexicano. Su propósito general fue atender a los tres estados del país con mayor desventaja educativa (Chiapas, Guerrero y Oaxaca); el interés en estas entidades se explicó porque eran los estados más pobres con mayor rezago escolar a nivel nacional, requiriendo atención prioritaria, en función de las características sociales, culturales, económicas y geográficas de estas regiones, en las que los índices de eficiencia terminal, reprobación y deserción, en el nivel educativo básico, acusaban los niveles más críticos del país, aunado a la ubicación principalmente rural de sus planteles, el perfil de la

planta docente y las dificultades de acceso a materiales y recursos que apoyaban la enseñanza y el aprendizaje. A estos estados se incorporó Hidalgo que, si bien en términos de eficiencia terminal estaba por arriba de la media nacional (64%), se incluyó para reforzar otros programas de desarrollo social que ya se realizaban en esa entidad.

La administración nacional del PARE estuvo bajo la responsabilidad directa del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) y de las unidades coordinadoras de los cuatro estados, con asiento en sus Institutos de Educación Pública. La finalidad del PARE era superar la inequidad educativa mediante medidas compensatorias para las zonas de marginación y marginación extrema. Sus principales propósitos consistieron en:

- 1) Reducir la inasistencia de los alumnos, su reprobación y deserción, mediante la elaboración de materiales escritos en las dos principales lenguas indígenas de los estados, con el fin de facilitar la inserción de los educandos al sistema escolar y su permanencia en éste.
- 2) Elevar la calidad del aprendizaje a través de recursos didácticos que agilizaran el proceso de enseñanza-aprendizaje en habilidades como aprender a leer, escribir y contar.
- 3) Fomentar la participación social de las comunidades en las tareas de apoyo a la escuela.
- 4) Mejorar la estructura de gestión del sistema educativo relativo a la distribución oportuna de libros de texto gratuitos, materiales didácticos y otros apoyos necesarios para su labor.
- 5) Construir nuevas escuelas, dar mantenimiento a las existentes y equiparlas.
- 6) Impartir a los docentes, directores de sector y escuelas, así como supervisores y formadores docentes, cursos y eventos que permitieran elevar la calidad de la educación en estas regiones.
- 7) Establecimiento de un sistema de evaluación en los estados participantes.

Es importante apuntar que, con la firma en mayo de 1992 del Acuerdo Nacional de Modernización de la Educación Básica, se dio un giro radical a la naturaleza federal del PARE, pues la transferencia de los recursos para la educación de la Federación a los estados y con ello, la responsabilidad en la conducción, operación y funcionamiento de los sistemas de educación básica y normal a los gobiernos de las entidades federativas, el PARE quedó en la situación peculiar de haber sido concebido y planeado fundamentalmente a nivel central, pero la responsabilidad de su ejecución

recayó en sus gobiernos. Por otro lado, la SEP conservó la responsabilidad de las funciones normativa, evaluativa y compensatoria.

En relación con el segundo proyecto del BM, fue aprobado en 1992 y puesto en marcha al año siguiente con el nombre de *Programa para el Desarrollo de la Educación Inicial* (PRODEI) y tuvo una duración de cinco años. Su área de atención fue Chiapas, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Estado de México, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí y Veracruz; su costo de 115 millones de dólares, de los cuáles el BM aportaría 80, 34 el gobierno mexicano y un millón entre la UNESCO, el PNUD y la UNICEF.

El CONAFE se encargó también de ejecutar este programa en el periodo comprendido de 1993 a 1997, cuyos objetivos principales fueron mejorar la calidad y eficiencia del programa de educación inicial en México en su modalidad no escolarizada y ampliando la cobertura del servicio.¹⁰⁶

El PRODEI atendió a aquella población que se encontraba en situación de mayor desventaja económica, social y educativa, que habitaba en áreas marginadas del medio rural, indígena y urbano de estos diez estados, en los que se concentraba el 52% de la población infantil menor de cuatro años de edad en condiciones de extrema pobreza.

Sus metas fueron:

- 1) Incrementar el desempeño de todo el personal involucrado en el proceso de operación del programa de educación inicial no escolarizado y aumentar los conocimientos y adquisición de habilidades en los padres de familia participantes; ello con el fin de desarrollar en los niños capacidades cognitivas, psicomotoras y sociales.
- 2) Mejorar la calidad y producción de los materiales educativos impresos y audiovisuales, los radioprogramas y juegos.

¹⁰⁶ México ya contaba desde 1978 con un programa pedagógico de educación inicial, que estableció las directrices para la atención educativa de la población infantil desde el nacimiento hasta los cuatro años de vida con dos modalidades de operación, escolarizada -realizada en los Centros de Desarrollo Infantil (CENDIS)- y no escolarizada. Esta última se creó como una alternativa para proporcionar atención educativa a los niños que viven en zonas rurales, indígenas y urbano marginadas buscando mejorar las prácticas de crianza que imperan en las comunidades, beneficiando la calidad de la interacción entre los niños y los adultos. Es decir, se consideró que apoyando con orientación y asesoría técnica a los padres de familia y miembros de la comunidad responsables de guiar a los niños, se propiciarían mejores condiciones de vida para éstos.

- 3) Fortalecer la capacidad de dirección de las coordinaciones de educación inicial estatales y de la unidad coordinadora de educación inicial, implantar el sistema de información administrativa, diseñar e instrumentar un sistema de evaluación, mejorar el sistema de supervisión existente y promover la organización de los comités pro-niñez.

El tercer proyecto con financiamiento del BM, fue el *Programa para Abatir el Rezago Educativo/Primaria II* (PAREB), en julio de 1994. La duración de éste fue de cinco años, cuyo costo total ascendió a 616.7 millones de dólares, de los cuales el Banco financió 412 y el gobierno mexicano 204.7 millones. El principal objetivo del PAREB fue la reducción de las disparidades regionales educativas a nivel municipal, mediante el mejoramiento de la calidad y eficiencia de la educación primaria. Las metas en cuanto al desarrollo de los recursos humanos y materiales, así como al fortalecimiento institucional, fueron prácticamente similares al PARE.

El PAREB se concibió como la segunda etapa del PARE y su universo susceptible de atención fueron aquellos estados que inmediatamente después de Chiapas, Guerrero, Oaxaca e Hidalgo tuvieran indicadores de eficiencia terminal, reprobación y deserción bajos, clasificados como estados en desventaja.

Se delimitó a un conjunto de nueve entidades federativas cuyas tasas de eficiencia terminal estaban por debajo del promedio nacional de menor a mayor, incorporándose el estado de Guanajuato que tenía una eficiencia terminal de 59.4% y en donde existían zonas de alta marginalidad y con población rural dispersa.

A este grupo de estados se les denominó como de rezago educativo extremo, por los elevados índices de analfabetismo, reprobación y deserción, y los altos porcentajes de escuelas de organización incompleta y unitarias, además de tener grupos de población campesina e indígena ubicados en poblaciones de menos de 1000 habitantes. Las características de las localidades donde se ubicaban las escuelas rurales de atención, reinaba la desnutrición, insalubridad, falta de servicios, marginación geográfica, hacia la mujer y a la lengua. Entre los objetivos del programa, también se consideró el reforzamiento de la capacidad gerencial en los cuatro estados en que se instrumentó el PARE.

Por último, en diciembre de 1994, el BID aprobó el préstamo más grande en el sector educativo mexicano, con un financiamiento de 393 millones de dólares y con un aporte local de 260, haciendo un total de 653 millones. Se le denominó *Programa Integral para Abatir el Rezago Educativo* (PIARE), con el propósito de coadyuvar a resolver los agudos problemas educacionales planteados por la pobreza rural en México. Los beneficiarios del PIARE fueron poblaciones que habitaban en comunidades demasiado pequeñas para justificar una escuela formal, con altos niveles de marginalidad, padres en su gran mayoría analfabetos y problemas raciales.

El PIARE atendió a 23 estados del país, incluidos los del PARE y PAREB, ya que entre sus propósitos, fue dar continuidad a las acciones emprendidas por los anteriores programas. Entre los objetivos del programa estaban ampliar el acceso a niños más desfavorecidos a la educación primaria; contribuir a mejorar la crianza de éstos durante los primeros años de vida, a través de un programa de educación inicial no formal para padres que recibieron escasa educación o analfabetos; ofrecer educación comunitaria al creciente número de comunidades pequeñas y aisladas que no podían mantener una escuela formal; y ofrecer cursos de alfabetización de adultos en zonas y comunidades a las que era más difícil atender mediante los mecanismos y programas regulares de educación de adultos.

En términos generales, es claro identificar que los cuatro programas de carácter compensatorio formaron parte integral de estas nuevas transformaciones indispensables en la realidad educativa para tratar de incorporar al país al ya avanzado proceso de desarrollo económico, basado en su mayor parte, en un alto grado de desempeño científico-tecnológico que incidió, no sólo en el área económica, sino que trastocó las otras esferas institucionales de los países; pero para el caso de México y de muchos otros en desarrollo, el ingreso se aceleró y distorsionó con miras hacia intereses ajenos a las naciones y sus sociedades, y favoreció las necesidades y requerimientos de lo que se conoce como el gran capital, que se encuentra concentrado en contados grupos, corporaciones e industrias, que mantienen y delinear políticas generales a seguir.

3.3 CONSOLIDACION DE LA POLITICA DE APERTURA AL EXTERIOR: ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEON

El inicio de la administración de Ernesto Zedillo se presentó como uno de las más difíciles de la historia de los gobiernos mexicanos posteriores a la Revolución. Heredó, en lo social, el levantamiento armado en Chiapas por el EZLN; en el terreno político, un ambiente frágil por el asesinato en marzo del 1994 del candidato del PRI a la presidencia de la República, y en agosto del mismo año, el homicidio del secretario general del mismo partido, que afectaron entre otras cosas, la confianza de los inversionistas extranjeros en México pues las reformas económicas estructurales lo habían convertido en un país atractivo para la inversión extranjera, uno de los pilares al que se le apostó en la estrategia de modernización económica. Asimismo, en el plano económico cargó con los costos de una política triunfalista que caracterizó al gobierno Salinista, pues éste elevó el gasto público que hizo subir al PIB en 4.4% al terminar 1994, la mayor tasa de crecimiento del sexenio, pero que presionó el tipo de cambio semifijo desde 1991, provocando una apreciación de las monedas extranjeras cuya sobrevaluación, en el contexto de apertura comercial, repercutió en la competitividad económica y aumentó el déficit en la balanza de cuenta corriente, generando señales de vulnerabilidad y debilidad en la economía nacional, que terminó por estallar en diciembre de ese año, ya durante el gobierno de Ernesto Zedillo.

Hubo numerosas voces de especialistas, tanto de la academia como de otras áreas que cuestionaron el fomento de este modelo y aconsejaron la necesidad de una devaluación, a lo cual el gobierno se opuso argumentando que tal medida incrementaría la inflación y afectaría la confianza del exterior, agregando que los flujos externos de capital eran suficientes para compensar el déficit, y que una devaluación aumentaría el valor de las importaciones, en bienes de capital e insumos, claves en la competitividad mexicana.

No obstante, la alerta roja no pasó inadvertida para inversionistas nacionales que detectaron la insostenible versión oficial de un crecimiento con estabilidad, y de forma apresurada liquidaron sus inversiones en papel mexicano, ocasionando una fuga de capitales; en unos cuantos días, las reservas del Banco de México disminuyeron en 6.7 mil millones de dólares. Lo anterior ocasionó que el gobierno de Ernesto Zedillo, a veinte días de comenzar su gobierno, bajara el piso de la banda de flotación del peso en 15%, acelerando la presión a éste y abandonando finalmente la banda y la

libre flotación del peso, por un periodo de 60 días. Al finalizar el mes de diciembre de ese año, el peso se devaluó alrededor del 30% y la pérdida de confianza del capital extranjero provocó graves caídas de las Bolsa Mexicana de Valores y de los valores mexicanos. Al momento de la devaluación los inversionistas extranjeros poseían 70% del total de bonos nominados en pesos (CETES) y 80% de tesobonos (dólares); ello obligó al gobierno mexicano, para evitar una suspensión de pagos, a negociar un crédito de derechos de giro de urgencia con el FMI y, para comienzos del año siguiente, pactó con los Estados Unidos un paquete de rescate compuesto por cuatro acuerdos, a través de los cuales se otorgó al país una línea de crédito por 20 mil millones de dólares provenientes del Fondo de Estabilización Cambiaria del Departamento del Tesoro de Estados Unidos. Este país presionó tanto al FMI como al Grupo de los Siete a aprobar fondos y abrir otra línea de crédito para México, a través del Banco Internacional de Pagos de Basilea. En total, el rescate financiero alcanzó la histórica suma de 52.76 mil millones de dólares,¹⁰⁷ en apoyo a economías emergentes, hasta ese año. Es importante destacar que, aunque no fue utilizado el monto total de dinero, si ejerció un impacto psicológico para evitar la suspensión de pagos de México y una crisis que, según analistas económicos, sería más severa que la de 1982.

La pronta intervención del gobierno estadounidense llegó incluso a utilizar un instrumento reservado a operaciones de apoyo a su propia moneda y para contingencias nacionales, y se debió más que nada a la política de la Casa Blanca de contener el quiebre de la economía mexicana, precisamente a un año de la firma del TLC, hecho que ató aún más la política económica de nuestro país a la del vecino del Norte, pues se estipuló que para tener acceso a estos créditos, había que aplicar medidas estrictas de choque de la economía nacional, lo que se tradujo en una reducción del gasto público en cerca de 10%; incremento del IVA de 10 a 15%; aumento inmediato de 35% en el precio de la gasolina y combustibles, acompañado de un alza mensual de 0.8%; elevación de 20% en las tarifas eléctricas; restricción de 10% de aumento al salario mínimo, entre otras medidas, lo cual causó una drástica contracción de la demanda interna y del PIB.

¹⁰⁷ Estuvieron integrados por 20 mil millones de dólares del Tesoro y Reserva Federal de los Estados Unidos, 17.76 mil millones de dólares del FMI, 10 mil millones de dólares del Banco Internacional de Pagos, mil millones aportados por países latinoamericanos, la misma cantidad por Canadá y tres mil millones más provenientes de bancos comerciales extranjeros. Véase Anguiano Roch, Eugenio. “México y la Globalización Financiera”, en *Foro Internacional*, abril-junio de 2000, no.160, México, COLMEX, p. 213-254.

Estas disposiciones ocasionaron en el ámbito nacional una inflación de 52%, un desempleo abierto clasificado como el máximo nivel en cuarenta años, y la tasa de interés líder del mercado tuvo un promedio anual de 86%. Según cifras oficiales preeliminares de febrero de 1996, la economía en 1995 había caído 6.9% y fue considerada posteriormente, tanto en los círculos de gobierno como de especialistas económicos, como la peor recesión de la historia del México moderno, desde el año de 1932.

La violenta devaluación de la moneda -que abarató las exportaciones y encareció importaciones- y la drástica contracción del ingreso nacional (reducción mayor en compras al exterior), permitieron una rápida recuperación después del colapso financiero y, para 1996, el PIB registró un tasa positiva de 5.2% y para el siguiente año de 6.8%.

A causa del desplome del mercado interno, el mercado externo pasó a ser el principal engrane del dinamismo económico, pues las exportaciones de México a los Estados Unidos se elevaron más del 30%, y la incorporación del país al TLC garantizó la continuidad de la política comercial. Una de las explicaciones del discurso oficial de la rápida recuperación de la crisis de 1994-1995 con respecto a la de 1982, radica en que en este primer periodo la economía mexicana tuvo diferentes características respecto de dos sexenios atrás, se halló más vinculada e integrada a la economía mundial y a los procesos de cambio tecnológico, globalización y regionalización. En este sentido, se manejó que mientras menos obstáculos arancelarios o institucionales existieran para los movimientos de capital, de bienes y servicios y tecnología, mayores serían los beneficios para el bienestar de los países, ya que la globalización fue considerada como una vía de ampliación de los mercados a través del comercio.

Bajo esta perspectiva, durante este gobierno México se convirtió en un dinámico actor del comercio internacional, interesado en mantener una agenda de liberalización comercial que le permitiera abrir los mercados del exterior a sus exportaciones y atraer para sí la inversión extranjera productiva. En esta línea, negoció una serie de acuerdos de libre comercio con sus socios más importantes, entre ellos la Unión Europea, y siguió la estrategia de dismantelar barreras comerciales con mercados latinoamericanos, como Bolivia, Chile, Costa Rica, Nicaragua y Argentina. Esta estrategia buscó convertir a México en un núcleo comercial global, en donde productores nacionales tomaran ventajas del acceso preferencial a un gran número de mercados que asegurara a inversionistas

privados la continuidad de una política de apertura al exterior, sin volver a un aislacionismo económico.

No obstante, el crecimiento del PIB empezó a desacelerar a partir de 1997, con una tasa de 4.8% y 3.5% para los dos años siguientes, y el precio internacional del petróleo llegó a su nivel más bajo en varios decenios, al caer a aproximadamente 18 dólares por barril de los Estados Unidos. En México, después de exportar casi dos millones de barriles de crudo diarios en 1997, para el año siguiente, con un precio promedio de 10.50 dólares por barril, sólo se exportó 1.7 millones, lo que trajo consigo un ingreso de cuatro mil millones de dólares, y el 1% del PIB con una disminución de la participación del petróleo en las exportaciones, forzando nuevamente al gobierno mexicano a realizar recortes al gasto público, lo que produjo restricciones al presupuesto.

El pago anual de intereses de la deuda externa -que osciló en la década de los noventa en torno a un tercio del total de las divisas ingresadas al país- y su amortización, con una tendencia de acelerado crecimiento, tuvieron un grave impacto en el déficit de la balanza de pagos en cuenta corriente. El otro gran problema consistió en que la estrategia de crecimiento confiable, basada en el supuesto de captación de inversión extranjera para impulsar la economía y el principal medio para financiar el desequilibrio externo y cerrar la brecha de ahorro-inversión, no depende de que el mercado bursátil mexicano haya tenido un muy favorable rendimiento, o del control de la economía en lo individual, sino de la naturaleza de los vaivenes de los movimientos internacionales de capital, los cuales son volátiles y especulativos en lo referente a su colocación en valores bursátiles.

Ello ha conducido a la necesidad de replantear la orientación en los cambios para adecuar la economía nacional real, la que produce, consume y ahorra, requiriendo contar con marcos jurídicos y un sistema financiero nacional que pudiera dotar a la economía de los instrumentos adecuados para enfrentar auges y depresiones recurrentes que caracterizan a la globalización financiera y por tanto, repercuten particularmente en economías en desarrollo.

3.3.1 La búsqueda de la eficiencia y la productividad, el quehacer educativo.

Las políticas educativas tuvieron una sorprendente continuidad con las del gobierno anterior, el presidente Ernesto Zedillo fue enfático en señalar que la educación tenía una alta prioridad en su gobierno, porque era una explicación histórica, una razón estratégica y un imperativo de equidad social, y que no podía haber una reforma económica sin reforma educativa. Por ello, era imprescindible continuar con la transformación del sistema educativo de tal manera que su estructura, financiamiento y currículum correspondieran con las necesidades del sistema productivo.

Prácticamente continuó con lo que él mismo había impulsado como titular de la SEP en el sexenio anterior. El mismo *Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000* (PDE), consideró explícitamente la continuidad del ANMEB y del PME, para ofrecer más y mejores oportunidades de acceso y permanencia de los estudiantes en la escuela, elevar el nivel educativo de los mexicanos, lograr la participación de los padres de familia en el proceso educativo, apoyar el desarrollo de los maestros y avanzar en la descentralización.

Asimismo, el PDE recuperó los objetivos y estrategias establecidos en el *Plan Nacional de Desarrollo* para ese período, y se presentó como el producto de consultas realizadas a diversos sectores sociales. Con ello, se pretendió legitimar las políticas allí contenidas, en cuanto a su supuesta expresión de la voluntad ciudadana, y exhibió a la SEP como la instancia legalmente responsable, de acuerdo con la Ley de Planeación, de sistematizar y operar dichas estrategias.

El programa en mención se estructuró en cuatro grandes apartados: educación básica, educación para adultos, educación media superior y superior, y criterios para el financiamiento. En cada uno de ellos se consignaron elementos de diagnóstico y desafíos, mismos que sustentaron la consiguiente formulación de objetivos y metas. Basándose en lo anterior, se delinearon las estrategias y acciones que fueron necesarias para el cumplimiento de los grandes retos planteados.

Los desafíos fundamentales que se pretendieron enfrentar a través de los lineamientos contenidos en el PND y en el programa sectorial fueron: impulsar el desarrollo económico del país para lograr una mejor inserción de nuestra economía en el plano mundial, así como profundizar la vida democrática y fomentar el bienestar social de los mexicanos. Para ello, la educación se constituyó en “un factor

estratégico del desarrollo, que hace posible asumir modos de vida superior y permite el aprovechamiento de las oportunidades que han abierto la ciencia, la tecnología y la cultura de nuestra época”¹⁰⁸

Otra característica del PDE, es que se menciona en forma reiterativa una serie de criterios que han orientado la modernización educativa, como calidad, equidad, pertinencia, eficacia, productividad del sistema, racionalización de los recursos, entre otros que, de acuerdo con algunos especialistas en el tema, no tiene una definición unívoca y proviene del discurso utilizado en las políticas internacionales, cuyo uso permite legitimar la formación de las nuevas generaciones acorde con los requerimientos de la acumulación de capital.

Así calidad, pertinencia y cobertura, objetivos fundamentales del PDE, crearon la imagen de que bajo estos criterios era posible alcanzar mejores oportunidades de vida para los mexicanos. Es decir, el logro de la equidad social, vía la educación, aparece como algo posible, porque oportunidades educativas existen para todos, incluso en los lugares más lejanos del país, pues el sistema educativo provee por su cobertura geográfica de oportunidades para alcanzarlo, que el ciudadano mexicano no las aprovechara sería su responsabilidad.

Se insistió en la relevancia de la educación básica y aquella vinculada con el sector productivo, y se consideró a la primera como la base de toda la pirámide educativa, cuando constituye la plataforma para un mejor aprovechamiento de la educación posterior, y para muchos mexicanos representaría el término de su educación formal. Por ello, una de las prioridades del gobierno de Ernesto Zedillo en materia educativa fue la búsqueda de la cobertura total en educación básica de la población en edad escolar, a través del mejoramiento de la calidad, la eficiencia interna y externa de la educación y el fomento de la equidad.

Para el logro de los anteriores objetivos, se impulsaron mecanismos de evaluación que permitieran medir la productividad del sistema escolar; dicho de otro modo, la calidad de la educación - entendida como el grado para satisfacer las expectativas del sector productivo- debía ser evaluada por agentes externos a ésta. En tanto la eficiencia externa e interna del sistema educativo conforme a

¹⁰⁸ Presidencia de la República. *Programa de Desarrollo Educativo, 1995-2000*, México, 1995, p.9.

la nueva concepción se basó en que lo importante era lograr que los recursos disponibles rindieran más para que la calidad fuera mayor, y se dejó atrás la idea de invertir más para elevar la calidad de los servicios educativos (aumento de cobertura). También el criterio de eficiencia empezó a ser utilizado como medio para medir la calidad de la educación, en lo relativo al proceso de aprendizaje, más que en los resultados de la enseñanza.

3.3.2 Prolongación de los criterios educativos internacionales, la prioridad en la educación básica.

En cuanto a su relación con la política educativa del BM y del BID, en lo esencial no se contempla cambio alguno respecto del gobierno de Carlos Salinas, pues los lineamientos generales sobre la importancia de la educación básica de estos dos organismos internacionales, continuaron bajo los mismos criterios en el terreno nacional, los proyectos financiados en el nivel en esta administración, dan cuenta de ello.

El *Programa de atención a menores en circunstancias especialmente difíciles en el área rural* fue para el BID un proyecto piloto que le permitiría probar nuevas técnicas que podrían ser aplicables a futuros proyectos tanto a nivel regional como mundial. Este programa fue propuesto al Banco por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), a través de la coordinación de Jornaleros Agrícolas, y consistió en dos experiencias piloto desarrolladas en el Valle de Mexicali y en el Valle de San Quintín, en el estado de Baja California Norte, receptor de mano de obra agrícola. A pesar de que el programa fue aprobado y firmado por ambas partes, tuvo problemas en su ejecución debido a los dificultades económicas que el país presentó derivadas de la crisis de 1995, lo que llevó a un recorte presupuestal de los recursos de SEDESOL, afectándose este programa.

El interés por desarrollarlo, a criterio del BID, es que esta población migrante se ha caracterizado por una tendencia de crecimiento constante, tanto de grupos que se han establecido en zonas de cultivo, como los que año con año arriban para trabajar en la cosecha; es como así se explica que en Baja California y otros estados económicamente prósperos existan zonas de pobreza donde los niños se encuentran en franca desventaja con relación a la atención de sus problemas educacionales y de salud pues los padres, para obtener trabajo, se colocan en situaciones que hacen aún más difícil prestarles servicios sociales. Generalmente esos grupos están conformados por trabajadores que se

movilizan desde el Sur del país hacia zonas lejanas del Noroeste donde hay importantes campos de producción agrícola.

Otra área de interés del financiamiento externo fue la educación a distancia, al considerarse una alternativa metodológica que ha implicado cambios en cuanto al modelo convencional de impartir la enseñanza, con el establecimiento de instituciones dedicadas únicamente a dar este tipo de educación. Uno de los factores que contribuyeron a su surgimiento, fue la imposibilidad de satisfacer las necesidades educativas a través de las características presenciales de la educación, es decir, por mucho que se multiplicaron las escuelas, no podía resolverse el problema de la presencia masiva de los alumnos.

Con el propósito de asistir al sistema presencial en la satisfacción de la demanda de la enseñanza secundaria se adoptó la modalidad de la Telesecundaria¹⁰⁹ en el supuesto de que sus cualidades de penetración y aparente bajo costo, en relación con las escuelas directas, la convertían en el recurso ideal para llevar este nivel educativo a las localidades cuyas características no permitían el establecimiento de la estructura escolar tradicional, ya fuera por el reducido número de sus habitantes o bien por encontrarse ubicadas en zonas geográficas poco accesibles.

La atención de las necesidades de educación de los habitantes de comunidades pequeñas dispersas se complicaba, no sólo en función del esfuerzo económico implícito en la instalación y operación del sistema escolarizado o normal, sino también por la dificultad de conseguir personal docente debidamente capacitado y de asegurar su permanencia en el medio rural. Para finales de la década de los noventa, esta modalidad educativa contaba con 38 mil maestros y 800 mil alumnos, tanto jóvenes como adultos, distribuidos en 13 mil espacios educativos en todo el país.¹¹⁰

En 1998 la SEP y el BID iniciaron un *Programa para ampliar la cobertura y mejorar la calidad de Telesecundaria*, el cuál tendría un costo de 285 millones de dólares, 114 millones los desembolsó el gobierno Federal y los 171 restantes el Banco.

¹⁰⁹ El sistema educativo de la Telesecundaria, entendido como un servicio del gobierno de México, a través del cual se ha impartido enseñanza por televisión, nació durante la administración de Gustavo Díaz Ordaz, aprovechándose los medios de información colectiva en la búsqueda de opciones para enfrentar la problemática de la educación pública.

¹¹⁰ Garza, Javier. "Educación a Distancia. Fortalecer red educativa", en periódico *Reforma*, Suplemento especial de Negocios, 3 de septiembre de 1998, p.9.

Por último, el BM aprobó, en noviembre de 1999, otro préstamo para educación básica, llamado *Programa para Abatir el Rezago Educativo Integral Básico (PAREIB)*, con un costo de 115 millones de dólares y con una temporalidad de dos años, cuyo principal objetivo fue proveer de educación inicial y básica a niños de poblaciones indígenas en extrema pobreza, dando continuidad a los objetivos perseguidos por los anteriores programas. También se desarrolló una alternativa al sistema de educación básica para atender a la población infantil migrante, y se puso en marcha un programa educativo de secundaria en las comunidades rurales. Además, en el área administrativa este programa financió la promoción del Sistema Nacional de Valoración y Evaluación de Educación Básica, bajo el esquema de la descentralización.

Es pertinente recordar que hasta ahora en política educativa, tanto el BM como el BID, han transitado por numerosos cambios en el sector, esto se debe sin duda alguna a que, en la medida que los propósitos del mercado mundial cambien la línea educativa debe adecuarse a éstos, planteándose nuevas prioridades y apoyando a las instituciones que se cree respondan mejor al nuevo proyecto. Por ello, el seguimiento de estos programas de transformación educativa y los criterios fundamentales que han orientado en México los procesos de modernización educativa en estos tres gobiernos, indica una orientación hacia la búsqueda persistente de la capacidad de transformar rápidamente la enseñanza, a medida que las necesidades mundiales de carácter económico vayan cambiando. Así, la exigencia de desburocratizar al SEM responde, en gran parte, a las nuevas condiciones que requieren de una administración ágil y flexible, capaz de adecuarse a los cambios repentinos y permitiría que el entorno productivo de las regiones del país delineara las necesidades de las actividades productivas, con respecto a la formación de la mano de obra.

La necesidad de establecer coincidencias y diferencias entre lo realizado por estos organismos internacionales y la creciente importancia de universalizar la educación básica, permiten establecer cuales han sido sus líneas políticas educativas de 1982 a 2000.

- El BID fue el primero en invertir en el subsector de ciencia y tecnología, y antes de los años estudiados ya había otorgado más de dos préstamos al desarrollo de las áreas que se involucran en este nivel. En tanto, el BM es hasta 1992 cuando destina financiamiento en este sector, y parte del reconocimiento de un rezago tecnológico y científico de México con respecto a otras naciones, en especial, en la aplicación del conocimiento para las actividades productivas internas.

- En educación superior, también el BID fue pionero en financiar tres programas en este nivel en los años sesenta y setenta, y el BM lo hace hasta 1998 cuando otorga recursos a un proyecto de financiamiento a la educación superior para el Instituto de Crédito Educativo del Estado de Sonora; los objetivos generales y particulares de dicho proyecto obedecen a los lineamientos de política educativa del BM para este nivel, partiendo de la premisa de que si se quiere que las instituciones estatales mejoren su calidad y eficiencia, los gobiernos deberán efectuar reformas importantes, tanto en el financiamiento como la participación de los estudiantes en los gastos, la recaudación de fondos de exalumnos y de fuentes externas, así como la realización de otras actividades que generen ingresos.

- El único que ha participado con recursos financieros en el subnivel de educación media superior técnica es el BM, ya que su política en el nivel radicó en la importancia de formar técnicos para las necesidades del sector productivo, orientando este tipo de educación en términos de mercado. Actualmente, el BM considera como un problema los altos costos públicos para la educación técnica y su bajo rendimiento social (comparado con el de educación primaria).

- En lo referente a la capacitación en el trabajo, ha habido una secuencia en la política de ambos organismos en este nivel, en aras de habilitar y entrenar a la fuerza productiva nacional de las empresas para responder a los requerimientos del mercado global, en la medida que ésta se ligue a la actividad productiva del país, y particularmente en empresas micro, pequeñas y medianas. Habría que considerar en torno a esto, sí con la capacitación se pretende incrementar la productividad y los ingresos reales de la población así como las oportunidades de trabajo; en otro orden o se trata de implantar políticas subordinadas en mayor grado a las necesidades económicas de la empresa, por tal motivo es indispensable establecer de qué tipo de capacitación se está hablando y para qué clase de empresas.

- Se observa que la educación básica y en este caso, la primaria, es la que mayores recursos ha obtenido por parte de ambas instituciones, debido a la prioridad de universalizarla a partir de los años noventa. Primero, en parte por las tasas de rentabilidad económica que proporciona y el imperativo de que desarrolle en los alumnos habilidades y aptitudes que aseguren su alta productividad y les permita incorporarse al sistema productivo una vez terminada la secundaria (que

a partir del nuevo proyecto de reforma, es parte del ciclo básico). Pero las generalizaciones propias de los documentos internacionales del BM y del BID propuestas a los países que, como México tienen graves rezagos y problemas sociales, producen desviaciones y hasta contradicciones. Numerosos especialistas¹¹¹ en el tema, sostienen que dichas tesis educativas antes de contribuir en el sentido esperado de mejorar la calidad y la eficiencia de la educación y, de forma particular, los aprendizajes escolares de la escuela pública y entre los grupos menos favorecidos, están reforzando las tendencias prevalecientes en el sistema escolar y la ideología que lo respalda, es decir, las condiciones objetivas y subjetivas que coadyuvan a producir ineficiencia, mala calidad e inequidad en el aparato productivo. Lo anterior debido no sólo a esto, sino también a los contextos sociales, condiciones de recepción, negociación y aplicación de dichas políticas, pues la realidad de cada país se encarga de moldear la propuesta de acuerdo con los márgenes de acción nacional.

Además, destacan estos estudiosos que las estrategias educativas propuestas por el BM para los países en desarrollo están pensadas desde la realidad africana, en particular Africa sub-Sahariana, la región más pobre y con los indicadores educativos más bajos del mundo. Mas aun, parte de las recomendaciones y conclusiones de política de este periodo estudiado, ya estaban presentes en el informe del estudio regional realizado por el BM en 1985 a 39 países de este continente.

Aparte de esto, se destaca que las propuestas son hechas fundamentalmente por economistas y desde la lógica del análisis económico, llegando a dominar el discurso propiamente educativo, y que los profesores, pedagogos, especialistas en educación y áreas afines, están relegados de la definición, discusión y toma de decisiones de política educativa, y sólo les queda la tarea a los educadores de ponerlo en marcha.

¹¹¹ En el caso José Luis Coraggio ha trabajado diversas publicaciones y artículos sobre investigación educativa y decisión política, sus paradigmas, instituciones y actores, en los cuales destaca que las nuevas políticas educativas no están siendo impuestas ni por la verdad de sus teorías, ni por la plausibilidad de sus concepciones, sino por el poder. Rosa María Torres ha analizado las propuestas del BM, y en especial la de las necesidades básicas de aprendizaje producto de la *Conferencia Mundial de Educación para Todos* (1990), y centra su atención en que las “experiencias innovadoras” seleccionadas por el organismo financiero tienden a modernizarse rápidamente y con facilidad (a menudo sin siquiera haber superado la fase de experimentación), y a presentarse como soluciones ahistóricas y descontextuadas, aplicables a cualquier realidad. En tanto, Carlos Muñoz Izquierdo ha elaborado investigaciones sobre las relaciones existentes entre el desarrollo educativo, la estratificación social y el mercado de trabajo, sugiriendo ciertas funciones concretas que la educación debería desempeñar, si se desea mejorar su incidencia en los procesos de desarrollo y de transformación económica, política, cultural y social del país, y evitar adoptar modelos homogéneos de carácter universal.

La situación anterior, a su vez, se reproduce en el plano interno de los países, y en el caso de México, el reto sigue siendo que la educación sea realmente una tarea de Estado más que de gobierno, porque estos cambios se han realizado principalmente a través de políticas públicas que han estado desde su formulación y más aún durante su aplicación, condicionados por un contexto sumamente politizado, donde los principales representantes educativos, como los secretarios del ramo y su equipo, son designados no por su conocimiento sobre los problemas educativos en el país, sino por su habilidad política y poder decisonal acorde con el proyecto que representan.

Actualmente, el sistema educativo mexicano enfrenta el reto de adaptarse a las circunstancias que dan a la educación el papel protagónico. Mas aún, la organización de los servicios educativos, su cobertura, distribución y calidad, así como los requerimientos del desarrollo nacional y la creciente interdependencia en las relaciones económicas mundiales, han puesto de relieve las limitaciones y deficiencias que se necesitan atacar y resolver.

Resultado de ello, es que mientras estos factores siguieran operando del mismo modo, los individuos más pobres continuarían recibiendo una educación con graves carencias, y con la imposibilidad de extender la educación primaria en forma universal, pese a que el marco jurídico así lo ha exigido desde el constituyente de 1917.

En efecto, alcanzar mayores niveles de calidad en los múltiples aspectos del proceso educativo (planes, programas, práctica docente, recursos materiales etc.) supone también reconocer que la problemática del país, en el ámbito de la educación, enfrenta retos en los que intervienen factores socioeconómicos, culturales y geográficos, cuyas características concretas y diferenciadas producen una compleja agudización de los problemas en determinadas regiones del país.

Estar en desacuerdo con el mejoramiento de la calidad educativa, sería tanto como negarnos la oportunidad de tener mejores condiciones de vida, pero debemos estar en alerta para descubrir el verdadero carácter ideológico que se introduce con dicha perspectiva de calidad propuesta por estos organismos internacionales, el atractivo que representa y encubre, pues se pierde de vista valores de carácter social y humanista que hasta hace poco se creían inamovibles. La búsqueda y transmisión del conocimiento, como facultad humana por excelencia, no debe ser presa de los imperativos de un agreste interés económico.

CONCLUSIONES

Actualmente el cambio del paradigma económico de la economía mexicana, que ha pasado del desarrollo nacional orientado hacia la inserción económica abierta y competitiva de la economía global, ha obligado a una transformación productiva del país, que a su vez requiere de una reforma educativa, bajo la búsqueda de formación de capacidades cognitivas y actitudes básicas orientadas hacia la creatividad, la solución de problemas, el aprender a aprender y la actualización de valores que se necesitarán en la nueva etapa de modernización. Los agentes promotores de esta visión son los organismos internacionales, el BM y el BID, que consideran a la educación como el eje para lograr los objetivos políticos y sociales de legitimación que necesita el nuevo sistema económico; su propuesta central es la generación de capital humano que requiere el nuevo desarrollo, cuyo modelo educativo está encargado de transmitir habilidades formales de alta flexibilización, destinando mayores recursos y apoyo a la educación primaria.

En el caso de México, estos organismos en la década de los noventa reafirmaron la tendencia en la línea política de la estructura de sus préstamos en el sector educativo de financiar proyectos de educación primaria para todos, concentrándose en los sectores más pobres. Sin embargo, aunque a nivel nacional las condiciones y factores internos como las limitaciones económicas y presupuestales incidieron como obstáculos para abatir el rezago educativo, en el plano externo el propósito de ampliar la cobertura de educación de calidad a esta población implica una serie de contradicciones e interrogantes, si bien en términos generales están a favor de una política de minimización de la intervención estatal, de privatización y libre juego de los procesos de competencia mercantil, en el caso del sector educativo proponen, contradictoriamente, un alto grado de intervención donde los propósitos fijados de universalización de la educación primaria de calidad no podría realizarse a través del libre juego de las iniciativas privadas, lo que significa una intervención continua del Estado. O por ejemplo, aunque el BM respaldó la idea de que es posible avanzar hacia la meta de universalización de una educación básica en el mundo en la *Conferencia Mundial sobre Educación para Todos* en 1990, hay que preguntarse: ¿cómo los gobiernos de los países en desarrollo pondrían en marcha las reformas que se necesitan para llevar a cabo los nuevos programas fijados? o ¿qué otras políticas deberían llevarse a cabo para asegurar el máximo rendimiento de la inversión en educación? y si ¿es económica y políticamente viable la meta de una educación primaria para todos,

que además supone expandir el gasto público en educación en una escala nunca experimentada? Estas y otras líneas de análisis han sido desarrolladas por algunos de los especialistas en el sector que han determinado que la penetración de las propuestas de política educativa de estos Bancos a nivel mundial no radica en la claridad, desarrollo teórico, metodológico o científico de sus propuestas, sino en el poder económico que representan y que ejerce conjuntamente con el FMI.

Los mecanismos por los cuales establecen o imponen estas políticas a los gobiernos de los países en desarrollo se desprenden de múltiples factores económicos, como la deuda externa contraída, la dependencia financiera, la situación tambaleante de los países para insertarse en el mercado mundial y del poder que ejercen estos organismos al no avalar las políticas públicas del país en cuestión, ocasionando que los mercados de capitales se cierren o encarezcan, dando como resultado que los gobiernos de los países, privados de autonomía de recursos por las crisis, la imposición de programas de ajuste y de cláusulas de condicionalidad, no tienen más que adoptar estas propuestas que acompañan a los recursos de los organismos. Pero hay que señalar que la ejecución de la mayor parte de estos proyectos no implica que sean asimilados tal como fueron planeados, pues el paso por las burocracias nacionales y la necesaria concertación entre diversos actores involucrados en ello, hacen que los proyectos sean distorsionados, modificados o simplemente no se cumplan.

No obstante, a nivel del sistema educativo se condiciona a que los países miembros realicen un conjunto de cambios que respondan a las necesidades de crecimiento del tipo de modelo de desarrollo económico que se fomenta, que requiere de capacitación y formación de trabajadores y técnicos en las nuevas áreas productivas. Para ello en México, con las administraciones de gobierno de Miguel de la Madrid, Carlos Salinas y Ernesto Zedillo, se recurre a iniciar una *reforma* al sistema educativo fundamentada principalmente en las orientaciones que promueven el BM y BID que responden a las necesidades económicas y productivas de unos cuantos intereses, y son comunes a varias regiones y países, sin reparar en las diferencias de contextos nacionales, cultura, tradiciones pedagógicas, necesidades educativas, sin sentido de continuidad y visión en el proyecto de nación. Muestra de ello es el papel que desempeña el BID a nivel regional, observándose que sus estrategias de política en el sector están orientadas a la experimentación de modelos de desarrollo educativo, a través de proyectos pilotos con financiamiento de carácter no reembolsable, que buscan la aplicación combinada de tecnologías y modelos instruccionales, de programas de actualización y capacitación,

para presentar alternativas posibles a necesidades directas educacionales de distintos segmentos específicos de la población escolar y si estos proyectos tiene éxito en su aplicación, puedan ser implantados de un forma más general y de alcance nacional. Por eso, no se puede pasar por alto que una de las finalidades de estos proyectos, no es sólo ponerlos en práctica en la realidad nacional para los que fueron creados, sino de extender su viabilidad a otras regiones del mundo que presentan distintos panoramas sociales y educativos.

Por otro lado, hay que admitir que entre los factores que marcaron el cambio de la tendencia educativa mexicana como el proceso de descentralización, son imprescindibles para avanzar hacia una nueva definición del sistema educativo. Desgraciadamente este proceso no ha sido exitoso como muchos otros, por el diseño erróneo de políticas públicas que ha confundido la acción con el resultado, los fines con los medios. Por tanto, es necesario plantear una nueva forma de llevar a cabo estas políticas, que dejen de ser estructuradas, tanto por intereses económicos de ciertos grupos, como por políticos desconocedores de la realidad educativa, pues aunque se insistió en cada gobierno que la educación es la llamada a realizar los grandes cambios en la nación, cada vez más la labor ha sido asignada a hombres carentes de formación y conocimientos del sector.

No hay duda que el sistema educativo mexicano esta en transición, a pesar de que muchos de sus rasgos distintivos imperan y tal vez se mantengan por algunos años más, pero se demanda un trabajo enorme para cambiar las prácticas pedagógicas actuales y las que se están tratando de implantar a nivel mundial, pues para expertos en la materia como José Luis Coraggio, la iniciativa para la transformación educativa en un nuevo modelo educativo no ha logrado cuajar entre otras cosas por la indefinición del modelo de democracia y el de la economía que orientan la propuesta educativa del Banco Mundial y del BID, basado en el neoliberalismo como patrón ideológico-político que es necesario para la globalización de la economía, cuya finalidad en los países en desarrollo ha sido formar mano de obra barata y calificada que asegure ciertos niveles de productividad, propósito fundamental de los préstamos educativos de los dos organismos financieros, con el tipo de modelo económico y educativo, en especial, en el nivel básico que por un lado, busca dotar de calificaciones elementales o equivalentes para el rápido ingreso al engranaje industrial, y que no genere a largo plazo un estallido social de esa población carente de servicios básicos, que pondría en peligro su estabilidad y continuidad.

Como modelo mundial, el neoliberalismo ha creado condiciones políticas para la mundialización, garantizando lo que se ha llamado la globalización de la economía. Una de las características de esta globalización es que muchas de las funciones económicas de los Estados, han sido traspasadas si no a las transnacionales, si a la lógica de los intereses de los grandes grupos de empresas que constituyen la llamada globalización de la economía, que han llegado a controlar, con base en sus intereses, políticas públicas como la regulación a inversiones extranjeras, el control de la moneda, la formación del mercado interno y los salarios, y no han sido capaces de encaminarnos al crecimiento económico que pregonan, ni proveernos de un desarrollo y estabilidad, que se refleje en el bienestar de la población mundial, al proveer necesidades mínimas indispensables.

Si bien es cierto que la educación actualmente no puede perder de vista nuestra inserción en este contexto de economía globalizada, pues el proceso está en marcha y no puede ser revertido ni modificado, es necesario hacer un planteamiento con base en nuestra realidad nacional y concebir una estrategia de largo plazo en el contexto de un desarrollo integral de nuestra sociedad, para enfrentar el reto de adaptarse a las circunstancias que dan a la educación el papel protagónico.

Por consiguiente, es indispensable replantear la cuestión de las relaciones entre economía y educación, pero a partir de una perspectiva distinta de la economía mexicana, dándoles a las políticas educativas un sentido acorde con la autodeterminación y las necesidades de grandes mayorías y no basado en las necesidades de un mercado global. La organización de los servicios educativos, su cobertura, distribución y calidad, así como los requerimientos del desarrollo nacional y la creciente interdependencia en las relaciones económicas mundiales, han puesto de relieve las limitaciones y deficiencias que es necesario atacar y resolver, entre ellas el tema de la generación del conocimiento como proceso indispensable para crear y desarrollar la ciencia y tecnología que nos permitan de manera rápida y eficaz incorporarnos al ya citado competitivo panorama internacional, esta no es una tarea fácil pues los cambios deben emprenderse desde hoy, y no solamente como labor del Estado y gobierno, sino como búsqueda conjunta con los diferentes sectores de la sociedad civil que van desde la familia, pasando por especialistas de la materia, empresarios y representantes políticos, en la búsqueda de un proyecto de nación en construcción.

FUENTES DE CONSULTA

Acosta Silva. “Políticas Públicas de Educación Superior”, en *Estudios Sociológicos XIII:38*, COLMEX, México, 1996.

Alcazar, Josefina. *Universidad y financiamiento*. México, UAP, 1984.

Andere Martínez, Eduardo. *La educación en México: un fracaso monumental. ¿Está México en riesgo?* México, Ed. Planeta Mexicana, 2003.

Anguiano Roch, Eugenio. “México y la Globalización Financiera”, en *Foro Internacional*, abril-junio de 2000, núm. 160, México, COLMEX.

Annis, Sheldon. “El préstamo del Banco Mundial a los pobres: un terreno movedizo” en *La actividad del Banco Mundial en el periodo de tránsito hacia un nuevo mundo*, de Richard E. Feinberg... et al, México, CEMLA, 1992.

Asociación de Banqueros de México. *Anuario financiero de México 1982. Vol. 42*. México, 1982.

_____, *Anuario financiero de México 1994. Vol. 55*. México, 1994.

Banco Interamericano de Desarrollo. *El Banco Interamericano de Desarrollo*, Washington, DC., BID, 1964.

_____, *El Banco Interamericano de Desarrollo en México*. México, Medoza Editores, 1964.

_____, *Una década de lucha por América Latina. La acción del BID*. México, FCE, 1970.

_____, *Proyectos de educación superior. Planificación e implementación Vol. I y V*. México, Limusa, 1979.

_____, “México y el BID”, en http://www.iadb.org/countries/home.cmf?id_country=ME&language=Spanish, 12 de julio de 2005.

_____, “Políticas Operativas Sectoriales”, 1994, en <http://www.idb.org/exr/pic/VII/OP-743.cmf?language=spanish>, 14 de agosto de 2005.

Banco Mundial. *Educación. Documento de Política Sectorial*. Washington, DC., BM, 1974.

_____, *Las ventajas de la educación. El apoyo del Banco Mundial a la educación*. Washington, DC., Banco Mundial, 1991.

_____, *World Bank relations with México*, Public Information Center, OEDPRECIS, núm.7, junio de 1994.

_____, *La enseñanza de la educación superior: las lecciones derivadas de la experiencia*. Washington, DC., Banco Mundial, 1995.

_____, *Prioridades y estrategias para la educación. Examen del Banco Mundial*. Washington, DC., Banco Mundial, 1996.

_____, *Informe Anual*, 1997.

_____, “Informe Anual 2000”, 2001, en [http://www.worldbank.org/document/WB\(SP\)PIOS-144.pdf](http://www.worldbank.org/document/WB(SP)PIOS-144.pdf), 20 de abril de 2005.

_____, “El BM y México”, en <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/EXTPPAISES/LACINSPANISHEXT/MEXICOINSPANISHHEXT>, 28 de marzo de 2005.

Baum, Warren G. *El ciclo de los proyectos*, Washington, DC., BIRF, 1996.

Bautista Romero, Jaime. “México: ¿liberalismo social o neoliberalismo?”, en *Problemas del desarrollo*. Revista latinoamericana de economía, Vol. XXVI, octubre-diciembre 1995, México, UNAM/IIEC.

Blanco, José. *Educación, Política y Economía. Ensayos sobre una sociedad en transición*. México, FCPyS/UNAM, 1996.

Block, Fred L. *Los orígenes del desorden económico internacional*. México, FCE, 1989.

Bracho, Teresa. *El Banco Mundial frente al problema educativo*. México, CIDE, 1992.

Calva, José Luis. “Balance del experimento neoliberal en México”, en *Problemas del desarrollo*. Revista latinoamericana de economía, Vol. XXIX/XXX octubre-diciembre 1998/ enero-marzo 1999, México, UNAM/IIEC.

Castrejon Diez, Jaime. *Ensayos sobre Política Educativa*. México, INAP, 1986.

Ceballos, Adalberto. *La economía mexicana en el contexto de la Globalización*. México, Universidad Veracruzana, 1997.

Centro de Estudios Estratégicos Nacionales. *México 2010. Pensar y decidir la próxima década*, Tomo I, México, UAM/IPN/Noriega Editores, 2000.

CEPAL/UNESCO/OREALC. *Educación y conocimiento: Eje de la transformación productiva con Equidad*. Santiago de Chile, CEPAL, 1992.

CONAFE. *La capacitación docente en los programas compensatorios: PARE, PAREB, PIARE*. México, CONAFE, 1996.

Coraggio, José Luis. *Economía y Educación en América Latina: Notas para una agenda de los noventa*. Santiago de Chile, Papeles del CEAAL, 1992.

_____, “Investigación educativa y decisión política. El caso del Banco Mundial en América Latina”, en *Perfiles Educativos*, Vol. XX, núms. 79-80, CESU/UNAM, 1998.

Cordera Campos, Rafael y Pantoja Morán, David. *Políticas de financiamiento a la educación superior en México*. México, CESU/Miguel Angel Porrúa, 1995.

Cruz, Cesar y Velásquez, Jaime. “El gasto educativo en tiempos de Zedillo: las cifras no cuadran”, en *Proceso*, núm. 1244, México, 3 de septiembre de 2000.

Cueli, José (Coord.). *Valores y Metas de la Educación en México*. México, Ed. La Jornada/SEP, 1990.

Dávila Aldas. *Del milagro a la crisis, la ilusión ... el mundo y la nueva esperanza*. México, FONTAMARA, 1995.

Dettmer, G. Jorge. “Sobre el capital humano y la economía de la educación” en *El pensamiento educativo de José Medina Echeverría*. México. Coordinación de Humanidades, CESU/UNAM, 1992.

Díaz Barriga, Angel. “Dos miradas sobre la educación superior: Banco Mundial y la UNESCO”, en *Revista Momento Económico*, núm.83, IIEC/UNAM, enero-febrero de 1996.

Diccionario de Ciencias de la Educación, Tomo II, España, Santillana, 1992.

Escobar, Ismael. “Financiamiento de la Investigación en América Latina”, en *Revista Docencia*, núm. 4, Ediciones Educativas UAG, julio-agosto, 1980.

Ferrer, Aldo. “Hechos y ficciones de la globalización”, en *Globalidad una mirada alternativa*. Valero Ricardo (Comp.), México, Porrúa, 1999.

Fuentes Molinar, Olac. *Educación y política en México*. México, Nueva Imagen, 2ª ed, 1984.

Garza, Javier. “Educación a Distancia. Fortalecer red educativa”, en *Reforma*, Suplemento especial de Negocios, 3 de septiembre de 1998.

Girón, Alicia. “Deuda externa: el reto del siglo XXI”, en *Problemas del desarrollo*. Revista latinoamericana de economía, Vol. XXI, abril-junio 1990, México, UNAM/IIEC.

Green, Rosario. *Los organismos financieros internacionales*. México, UNAM, 1986.

Guevara González, Rosa Iris. “Balance de seis años de política educativa”, en *Revista Momento Económico*, núm.76, UNAM/IIEC, noviembre-diciembre de 1994.

_____, “La Educación y el Plan”, en *Revista Momento Económico*, núm.81, UNAM/IIEC, septiembre-octubre de 1995.

Guevara Niebla, Gilberto (comp.) *La catástrofe silenciosa*, México, FCE, 1992.

Habte, Aklilu y Heyneman, Stephen. “La educación al servicio del desarrollo nacional: la acción del Banco Mundial”, en *Perspectivas*, Vol. XIII, núm. 4, 1983.

Havín, Sonia. *Exclusión y Rezago Escolar: Elementos para una Interpretación prospectiva*, ponencia presentada en el Coloquio sobre el Estado Actual de la Educación en México, México, CEE.

Hernández Rodríguez, Rogelio. “Ernesto Zedillo. La presidencia contenida” en *Foro Internacional*, enero-marzo de 2003, núm. 171, México, COLMEX.

Hicks, Norman. *Economic growth and human resource*, documento de trabajo BM, Staff, núm. 408, Washington, DC., 1980.

Imaz, Carlos. “¿Quién dirige la educación en México?”, en *Revista Momento Económico*, núm.62, UNAM-IIEC, mayo-junio de 1992.

Kent, Rollin. “Dos posturas en el debate internacional sobre la educación superior: El Banco Mundial y la UNESCO”, en *Revista Universidad Futura*, Vol.7, núm. 19, invierno de 1995.

Kliksberg, Bernardo. “Una agenda estratégica.” en *El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional*, México, INAP/FCE, 1994.

León, Alberto. “La política científica - tecnológica en México (1980-1984)”, en *Revista Momento Económico*, núm.8, UNAM/IIEC, julio de 1984.

Loyo, Aurora (Coord). *Los actores sociales y la educación. Los sentidos del cambio (1988-1994)*. México, UNAM/Plaza y Valdés, 1997.

Magnen, André. *Los proyectos de educación. Preparación, financiamiento y gestión*. UNESCO/ORELAC, 1990.

Mendoza Rojas, Javier. “La evaluación de la educación superior: recuento de acciones realizadas en la primera mitad de los noventa”, en *Revista Momento Económico*, núm.83, IIEC/UNAM, enero-febrero de 1996.

Meneses Morales, Ernesto. *Tendencias educativas oficiales en México 1911-1934, Vol. II*. México, CEE/UIA, 1985.

_____, *Tendencias educativas oficiales en México 1934-1964, Vol. III*. México, CEE/UIA, 1988.

_____, *Tendencias educativas oficiales en México 1964-1976, Vol. IV*. México, CEE/UIA, 1998.

_____, *Tendencias educativas oficiales en México 1976-1988, Vol. V*. México, CEE/UIA, 1998.

Moreno Moreno, Prudenciano. “Neoliberalismo económico y reforma educativa”, en *Perfiles educativos*, núm. 67, UNAM/CISE, 1995.

Muñoz Izquierdo, Carlos. *La contribución de la educación al cambio social*. México, CEE/UIA/GERNIKA, 1994.

Noriega Chávez, Margarita. *Crisis y descentralización educativa, 1982-1988. Informe de Investigación Educativa 2*. México, UPN, 1991.

_____, *En los laberintos de la modernidad: Globalización y sistemas educativos*. México, UPN, 1996.

_____, *Las reformas educativas y su financiamiento en el contexto de la globalización: El caso de México. 1982-1994*. México, UPN/Plaza y Valdés, 2000.

Olmedo, Bernardo y Espinoza, Luz Elena. “Inaplazable vinculación entre educación superior y formación de recursos humanos para el sector productivo nacional”, en *Revista Momento Económico*, núm. 83, UNAM/IIEC, 1996.

Ordorika, Imanol. “Alcances y límites de la reforma en la universidad pública mexicana”, en *Revista Momento Económico*, núm.59, IIEC/UNAM, enero-febrero de 1992.

Ornelas, Carlos. *El sistema educativo mexicano. La transición de fin de siglo*. México, CIDE/NF/FCE, 1995.

Ornelas Delgado, Jaime. *El neoliberalismo realmente existente*, México, BUAP, 2001.

Pacheco Méndez, Teresa. “La política nacional de planeación en Ciencia, Tecnología y Educación Superior en un contexto de crisis”, en *Pensamiento Universitario*, núm. 80, CESU/UNAM, 1991.

Pardo, María del Carmen. “La modernización administrativa zedillista, ¿Más de lo mismo?”, en *Foro Internacional*, enero-marzo de 2003, núm. 171, México, COLMEX.

Pavón Tadeo, María. “La crisis no ha dejado incólume el área educativa, pero con la educación ha sido asaz violenta”, en *U 2000*, México, núm. 146, 6 de noviembre de 1993.

PNUD. *Informe sobre Desarrollo Humano*. 1992.

_____, *Informe sobre Desarrollo Humano*. 1997.

Poder Ejecutivo Federal. *Carlos Salinas de Gortari. Primer Informe de Gobierno*. México, 1989.

_____, *Acuerdo Nacional para la Modernización Básica*. Firmado por el secretario de Educación Pública, la secretaría general del SNTE y por los gobiernos de los estados, 18 de mayo de 1992.

_____, *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1998*. México, Talleres Gráficos de México, 1983.

_____, *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*. México, Talleres Gráficos de México, 1989.

_____, *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*. México, Talleres Gráficos de México, 1995.

_____, *Programa de Ciencia y Modernización Tecnológica 1990-1994*. México, Talleres Gráficos de México, 1990.

_____, *Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000*. Talleres Gráficos de México, México, 1995.

_____, *Programa Inmediato de Reordenación Económica*. México, 1984.

_____, *Programa para la Modernización Educativa 1989-1994*. México, SEP, 1989.

Prawda, Juan. *Logros, inequidades y retos del futuro del Sistema Educativo Mexicano*, México, Grijalbo, 1987.

Psacharopoulos, George y Woodhall, Maureen. *Educación para el desarrollo: un análisis de opciones de inversión*. Madrid, BM, 1987.

_____, “El financiamiento de la educación en los países en desarrollo opciones de política”, en *Revista Colombiana de Educación*, núm.19, enero- junio de 1988.

Rodríguez Araujo, Octavio. “Política y Neoliberalismo”, en *Globalización crítica a un paradigma*. Coord. Saxe Fernández, John, México, UNAM, 1995.

Ruiz Durán, Enrique. *El reto de la educación superior en la sociedad del conocimiento*. México, ANUIES, 1997.

Sachs, Wolfgang. “Arqueología de la idea de desarrollo”, en *Revista Economía Informa*, UNAM/FE, México, 1996-1997.

Salamon, Magdalena. “El proyecto educativo en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988: el discurso y sus efectos extradiscursivos”, en *Cuadernos del CESU*, núm. 23, CESU/UNAM, 1993.

Sandoval Flores, Etelvina. “La educación básica y la posibilidad de cambios” en *El Cotidiano 51*, noviembre-diciembre 1992.

Schmelkes, Sylvia. “Problemas y retos de la educación básica en México”, en *Cambio Estructural y modernización educativa*. Coord. De Sierra Ma. Teresa, UPN/UNAM/COMECOSO, México, 1991.

SEP. “Ley General de Educación”, en *Diario Oficial de la Federación*, 13 de junio de 1993.

SEP/CONAFE. *La función pedagógica del supervisor en el PAREB. Documento del docente.* México, SEP/CONAFE, 1993.

_____, *Asesoría Pedagógica. Documento Docente de PARE-Primaria II*, México, SEP/CONAFE, 1994.

Solana, Fernando. *Historia de la Educación Pública en México*, México, FCE/SEP, 1982.

UNESCO. *Declaraciones y Pactos Internacionales aprobados por la ONU*. 2ª ed., Madrid, 1979.

_____, *El financiamiento de la educación en periodos de austeridad presupuestaria*. Santiago, UNESCO/CRESALC, 1990.

_____, *Informe Mundial sobre educación 1991*. Madrid, Santillana, 1992.

Valencia Rodríguez, Lourdes. *Algunas cuestiones sobre los propósitos y realidades de la política crediticia del Banco Interamericano de Desarrollo*. México, CIDE, 1980.

Vázquez Flora, Horacio. “Los organismos internacionales ante la pobreza y la desigualdad”, en *El Economista Mexicano*, octubre-diciembre de 1993.

Vega Cánovas, Gustavo. “La política comercial de México en el sexenio 1994-2000: Crisis financiera y recuperación económica” en *Foro Internacional*, octubre-diciembre de 2001, núm. 166, México, COLMEX.

Wheeler, D. *Human resource development and economic growth in developing countries: simultaneous model*, documento de trabajo, BM, núm. 407, Washington, DC., 1980.