



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

El Banco Mundial y su papel en el financiamiento de la educación técnica en México

El caso CONALEP 1981 - 1991

TESINA

Que para obtener el título de Licenciado en Relaciones Internacionales

P R E S E N T A:

Joaquín Ortiz García

Asesor: Dr. Ignacio Martínez Cortés

México, D.F.

2012



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

Dedicatorias

A Mirna, mi compañera de vida, cuyo apoyo y soporte hizo posible llegar a este punto.

A José Joaquín y Sandra, que son mi estímulo para ser mejor persona.

A mi madre y mis hermanos, porque son la familia más amorosa que podría tener.

A mis amigos, que son la otra familia que hubiera podido elegir.

Agradecimientos

Al Dr. Ignacio Martínez Cortés, por su apoyo y valiosas opiniones que ayudaron a conducir adecuadamente este compromiso.

A mis maestros, todos aquellos que con el ejemplo de amor por su trabajo, responsabilidad y entrega se convirtieron en mi modelo a seguir.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	4
1. EL BANCO MUNDIAL, PROPÓSITOS Y MECANISMOS PARA EL FINANCIAMIENTO A PROYECTOS DE EDUCACIÓN.....	11
1.1. Políticas y estructura del Banco Mundial.....	11
1.2. Mecanismos de financiamiento.....	18
1.3. El Banco Mundial y la educación	21
2. EL SISTEMA DE EDUCACIÓN TÉCNICA EN MÉXICO, EL CASO CONALEP	33
2.1. La educación técnica en el sistema educativo mexicano	33
2.2. El Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP).....	42
3. EL FINANCIAMIENTO DEL BANCO MUNDIAL AL CONALEP	52
3.1. El crédito 2042-ME (1981-1985).....	53
3.2. El crédito 2559-ME (1985-1991).....	62
4. EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS	73
4.1. Resultados de los créditos otorgados	73
4.2. Beneficios de los préstamos del Banco Mundial otorgados al CONALEP...81	
4.3. Evolución del CONALEP con posterioridad a los préstamos del Banco Mundial	91
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	108
GLOSARIO DE TÉRMINOS.....	115
ABREVIATURAS	118
APÉNDICE	119
Estructura y funciones de los órganos de dirección del Banco Mundial	119
BIBLIOGRAFÍA	125

INTRODUCCIÓN

Al término de la Segunda Guerra Mundial las potencias vencedoras se dieron a la tarea de construir, a la par de los organismos políticos, las instituciones económicas para permitir la recuperación de las economías de los países afectados por la Segunda Guerra Mundial. La intención era propiciar la reconstrucción y eventualmente el desarrollo industrial de los antiguos adversarios; particularmente cuando en Europa se avecinaba una competencia creciente, en términos económicos e ideológicos, con los países del recientemente formado bloque integrado en torno a la Unión Soviética.

Mientras que, en el terreno político, la Organización de las Naciones Unidas significó el intento de procesar las divergencias para evitar un nuevo conflicto global; en el terreno económico, las instituciones de Bretton Woods, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), se constituyeron en las articuladoras del orden económico de la posguerra; a partir de las cuales se buscó el ordenamiento, y eventualmente, el desarrollo de las economías de las naciones.

El BIRF, que en este trabajo se mencionará también como “Banco Mundial” o “el Banco”, se fundó con el objetivo de financiar a los gobiernos en diversos aspectos relacionados con la reconstrucción de los países afectados por la Segunda Guerra Mundial. Inició sus actividades con una serie de préstamos a Francia, Dinamarca y Luxemburgo; sin embargo, rápidamente se entendió que por la escasez de recursos el BIRF no podía atender las grandes necesidades de capital que exigía reponer la infraestructura de las dañadas economías europeas, y de hecho pronto fue superado por el Plan Marshall en su misión de ayuda.

A partir de 1948 el Banco modificó su actividad, centrándose en préstamos a países en desarrollo, otorgados con base en proyectos específicos, que por sus características (monto muy elevado, necesidad de baja tasa de interés, largos períodos de maduración) no eran susceptibles de ser apoyados por bancos comerciales.

El objetivo declarado de su actuación fue contribuir al financiamiento de los proyectos enfocados al abatimiento de la pobreza, así como apoyar proyectos de mejora material de las sociedades.

Dentro de los proyectos a financiar, la educación siempre tuvo un importante papel en las preocupaciones del Banco Mundial, por considerarla un elemento precursor del desarrollo económico y, eventualmente, de la modernización de las estructuras económicas y políticas de las sociedades.

Con el transcurrir de los años, la actividad del Banco Mundial en el campo educativo no se limitó a la entrega de recursos para impulsar algunos proyectos, también se hizo patente en la investigación educativa. A partir de la década de 1960 comenzó a cobrar mayor peso el enfoque conocido como “economía de la educación”, el cual buscaban tasar los beneficio privados y públicos relacionados con la educación y la formación de recursos humanos, con la idea de establecer las prioridades en la canalización de recursos públicos y financieros en favor de aquellos programas que se identificaran como de mayor rentabilidad.

Este enfoque teórico se incorporó dentro de las políticas del Banco, que consideraron prioritarios los tipos de enseñanza que ofrecieran la relación más alta de costo-beneficio, es decir el financiamiento para los modelos educativos, se dirigió hacia aquellos que el Banco consideraba los más viables para favorecer el desarrollo en países de economía incipientemente industrializada. A mediados de la década de los 70, el Banco Mundial consideró que el esquema de educación que cumplía esa condición, era de tipo técnico o vocacional, antes que la educación de nivel universitario.

Esta política de apoyo financiero a la educación técnica era una postura que abonaba a favor de los cambios que se consideraba debían darse en la estructura laboral, para adaptarse a las modificaciones de la economía internacional en el último cuarto del siglo XX. Señalado por fenómenos de globalización, las transformaciones de la economía mundial afectaban el contenido de actividades y ocupaciones, privilegiando el desarrollo de multi habilidades del trabajador sobre

los contenidos repetitivos y poco especializados del modelo Taylorista - Fordista. El impacto de la transformación del entorno económico en los conocimientos exigibles a los trabajadores, hizo necesario un nivel de instrucción técnico más elevado, necesario para adoptar decisiones semiautónomas en tiempo corto, con base en el saber.

Estas exigencias de los sectores modernos de la economía hacia el sistema educativo también se dieron en México a finales de los años 70 y principios de los 80. Esto estableció un “clima” propicio para la adopción de políticas gubernamentales encaminadas a la formación de recursos humanos calificados, técnicos y obreros especializados, que fueran aptos para insertarse los esquemas de manufactura flexible, presentes en la empresa multinacional, las maquiladoras y las grandes empresas nacionales.

En nuestro país ya se tenía un importante sistema de educación técnica y vocacional, estructurada alrededor del Instituto Politécnico Nacional, los Institutos Tecnológicos Estatales y las instituciones de educación media agrupadas en la Dirección General de Educación Científica y Tecnológica (DGTI) de la SEP; no obstante, estudios realizados por especialistas del ámbito educativo concluyeron que eran insuficientes para cubrir todas las necesidades de trabajadores calificados del sector productivo, además de ser muy rígidas para adaptarse a los cambios del entorno económico y las demandas específicas del sector productivo.

En ese contexto de cambios del modelo económico en México y el mundo, y de limitaciones en las instituciones educativas del ámbito técnico, el gobierno del entonces Presidente José López Portillo determinó en 1978 la creación del Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP). En la exposición de motivos del Decreto de creación de este organismo se expresa que la intención es compensar los desequilibrios existentes en la correlación de universitarios y técnicos en el país, al mismo tiempo que dar una salida educativa de carácter terminal a los egresados de secundaria. De este modo, se buscaba ofrecer una solución a la necesidad de crear los cuadros técnicos que demandaba la industria

moderna, a la par que se planteaba una alternativa, con posibilidades de empleo rápido, al creciente número de jóvenes egresados de la educación básica.

La creación del CONALEP fue vista por el Banco Mundial como un conveniente intento de elevar la formación de los recursos humanos que el acelerado ritmo de crecimiento de la economía demandaba y una forma de compensar las deficiencias del sistema educativo en el ámbito de la educación técnica. La relación del Banco Mundial con el CONALEP se estableció al poco tiempo de la creación de esta institución, y permitió la inversión de importantes cantidades de recursos que de otro modo no hubieran sido posibles mediante erogaciones presupuestales regulares por parte del Estado mexicano.

Entre 1981 y 1995 el Colegio recibió tres préstamos directos provenientes del Banco Mundial, los cuales le permitieron acceder a recursos que fueron empleados para los diversos objetivos, tanto materiales como de desarrollo de capacidades. No obstante, los dos primeros constituyen los más importantes de esta serie, ya que permitieron la implantación y desarrollo inicial de la infraestructura física de los planteles, su equipamiento y el establecimiento de la administración, lo cual posibilitó la consolidación posterior de esta opción educativa.

Esta serie de préstamos, fueron los primeros entregados directamente por el Banco Mundial para el desarrollo de una institución educativa concreta en nuestro país; no obstante, los documentos básicos que los sustentan, las condiciones que en ellos se establecen y los impactos que tuvieron en el desarrollo de este sistema educativo son poco conocidos y en algunos casos la información no es de fácil localización, ni están publicados los textos originales en internet.

Habiéndose cumplido treinta años de la primera entrega de recursos del Banco Mundial al CONALEP, consideramos oportuno ofrecer una síntesis de los documentos de referencia de los dos primeros préstamos, identificados con las

siglas 2042 ME y 2559 ME, así como presentar una revisión de los efectos que tuvieron en el desarrollo del CONALEP.

Tratándose de un estudio de caso ubicaremos las actividades del Banco Mundial con respecto de un aspecto en particular: los dos empréstitos otorgados a nuestro país, en 1981 y 1985, para establecer y fortalecer el modelo educativo desarrollado por el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP).

Aunque no es la única institución pública de nivel medio superior que forma técnicos y otorga capacitación en nuestro país, el caso del CONALEP resulta relevante, tanto por los criterios que llevaron a su creación como por su importancia dentro de las escuelas de formación de técnicos medios; adicionalmente, por ser una institución que materialmente se desarrolló al amparo del financiamiento internacional en sus primeros años de existencia.

Por otra parte, los documentos que formalizaron el apoyo del Banco Mundial al CONALEP, (Contratos de Préstamo, Garantía y Proyecto) no son ampliamente conocidos, al igual que las evaluaciones realizadas por el mismo Banco sobre los resultados de los proyectos financiados. Fuera del ámbito de la Institución receptora los documentos son de difícil acceso y consulta, aún en los sitios electrónicos oficiales del Grupo del Banco Mundial, por lo que el dar a conocer lo esencial de ellos puede ser relevante para estudiar el papel que jugó esta institución financiera en el ámbito concreto de la educación técnica de nuestro país.

En términos generales, el apoyo del Banco fue determinante para que el CONALEP lograra un importante crecimiento que lo llevó de tener 10 planteles y 5000 alumnos en su primer año de creación, a 271 planteles con más de 200.000 educandos, veinticinco años más tarde, al término del último préstamo. De igual modo, este crecimiento se reflejó en el número de carreras y programas educativos ofrecidos, que aumentaron en variedad hasta sumar 146 en 1995, aunque posteriormente se racionalizó este número hasta quedar en 48.

En el momento actual, los últimos recursos provenientes de créditos del Banco Mundial concluyeron y no existe la perspectiva de una entrega posterior a la Institución, toda vez que las prioridades del Banco han variado. En paralelo, la infraestructura creada mediante la inyección de importantes recursos en la década los años 80 está enfrentando problemas de creciente obsolescencia y envejecimiento, al igual que está sometido a una fuerte presión para modificar sus esquemas de trabajo y relación de sus componentes principales humanos y administrativos. Todo lo cual implica que en el mediano plazo, todo aquel proyecto desarrollado al amparo del financiamiento internacional sufrirá profundas transformaciones.

Por lo anterior, se impone la necesidad de realizar, una revisión de los documentos que integran los dos primeros préstamos realizados por el Banco Mundial al CONALEP, así como un examen de sus resultados.

Las hipótesis que se plantean en este trabajo son las siguientes:

El modelo del CONALEP surge a partir de una intención del estado mexicano, que buscó plantear alternativas de educación, con posibilidades de inserción en el sector productivo, para la población joven, egresada del nivel medio, que de otro modo demandaría acceso a la educación superior.

Tal objetivo de este sistema formativo era afín a un enfoque de política educativa promovido por el Banco Mundial, que recomendaba fortalecer los esquemas de nivel medio superior de tipo técnico, como una forma de “racionalizar” el crecimiento de la población escolar universitaria.

Para concretar el propósito de desarrollar una alternativa de educación técnica en el país, el Banco Mundial otorgó recursos, a través de dos préstamos en 1981 y 1985, que fueron decisivos para establecer las bases de la infraestructura educativa del CONALEP, y sentaron las bases para su posterior evolución como sistema educativo.

El objetivo general del trabajo es contribuir a esclarecer el papel del Banco Mundial en el financiamiento de la educación en México, circunscrito al ámbito de del tipo técnico o vocacional, analizando para ello el caso de los dos primeros préstamos otorgados al CONALEP, ejercidos entre 1981 y 1991.

Los objetivos particulares que se persiguen en el documento son cuatro:

- A. Analizar el ámbito de la educación técnica en nuestro país y el contexto que dio origen al modelo educativo del CONALEP
- B. Reseñar los principales supuestos del Banco Mundial con relación a la educación en general, y en particular a la de tipo técnico.
- C. Establecer los objetivos de los préstamos del Banco Mundial al CONALEP.
- D. Analizar los resultados obtenidos, a fin de determinar los alcances de su efecto en la evolución posterior de esta institución educativa.

Para alcanzar los objetivos propuestos este trabajo se encuentra estructurado en cuatro capítulos; el primero refiere las características generales del Banco Mundial, su estructura, políticas, mecanismos de apoyo y relación con la educación; el segundo capítulo versa sobre el lugar que ocupa la educación técnica en el sistema educativo mexicano, los antecedentes del CONALEP y su evolución en el periodo durante el cual recibió los recursos de los préstamos del Banco; el tercer capítulo presenta una síntesis de los documentos básicos de los dos préstamos que estamos analizando, identificados con las siglas 2042 ME y 2559 ME; mientras que en el cuarto capítulo se expone, junto con las evaluaciones realizadas por el Banco Mundial, un análisis de los resultados obtenidos.

1. EL BANCO MUNDIAL, PROPÓSITOS Y MECANISMOS PARA EL FINANCIAMIENTO A PROYECTOS DE EDUCACIÓN

1.1. Políticas y estructura del Banco Mundial

El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), generalmente conocido como Banco Mundial, se creó por consenso de los participantes en la Conferencia de Bretton Woods, New Hampshire, en la que estuvieron presentes representantes de 44 países, los cuales formalizaron su creación el 22 de julio de 1944. Se integró como organismo especializado del sistema de Naciones Unidas el 15 de noviembre de 1947, al ser aprobado el acuerdo de vinculación por parte de la Asamblea General.

El propósito que dio origen al Banco fue ayudar a la reconstrucción de los países miembros, afectados por la Segunda Guerra Mundial, favoreciendo la inversión de capital. Esta labor se inició con una serie de préstamos a Francia, Dinamarca y Luxemburgo; no obstante, rápidamente se apreció que por la escasez de recursos el BIRF no podía atender las grandes necesidades de capital que exigían las dañadas economías, y de hecho pronto fue superado por el Plan Marshall en su misión de ayuda. Por tal razón a partir de 1948 el Banco se centró en préstamos a países subdesarrollados, que se otorgaban con base a proyectos específicos que por sus características (monto elevado, necesidad de baja tasa de interés, plazos de vencimiento muy largos) no podían obtener financiamiento comercial.¹

1.1.1 Las políticas de financiamiento del Banco Mundial

De acuerdo con la revisión que algunos especialistas han realizado a la evolución de las políticas del Banco, particularmente por parte de Richard Feinberg, la mutabilidad de sus programas y áreas de financiamiento ha sido su

¹ Ramón Tamames; *Estructura Económica Internacional*, Madrid, Alianza Editorial, p. 127

rasgo distintivo, conforme se daban cambios en el ámbito económico internacional.

Se observó que en los primeros años posteriores a su fundación el Banco concentró sus energías en la contribución para reconstruir una Europa arruinada por la guerra; mientras que en la década siguiente, en sintonía con la entonces convencional Teoría del Desarrollo, el Banco financió proyectos de infraestructura como carreteras, presas para producir energía hidroeléctrica y puertos en América Latina y Asia. En 1961 su departamento de préstamos blandos, la Asociación Internacional de Fomento (AIF), fue abierta para prestar en condiciones preferentes a los países en desarrollo más pobres, especialmente en Asia meridional, quienes no podían permitirse las tasas de interés de casi mercado cargadas por el BIRF. En los años setenta el Banco descubrió que los beneficios del crecimiento no “goteaban” hacia la mayoría marginada de muchas sociedades en desarrollo, y decidió dedicar una creciente proporción de recursos a proyectos dispuestos para aliviar la pobreza, siendo este el objetivo vigente que maneja el Organismo.²

En la actualidad, en sus documentos de divulgación el Banco declara que su misión es “... combatir la pobreza con pasión y profesionalidad para obtener resultados duraderos, y ayudar a la gente a ayudarse a sí misma y al medio ambiente que la rodea, suministrando recursos, entregando conocimientos, creando capacidad y forjando asociaciones en los sectores público y privado.”³

El interés del Banco por los problemas sociales se basa en el supuesto que la “inversión en los pobres” no solo es correcta por razones humanitarias, sino también es redituable en términos financieros. La idea es que “la inversión en capital humano por lo menos da rendimientos tan favorables como los que se obtienen de inversiones no destinadas a la pobreza”. El asegurar el acceso a la

² Richard Feinberg, et. al., *Between two worlds: The World's Bank next decade*, Washington, Transaction Publisher, 1986, p. 45

³ Grupo del Banco Mundial, *Quiénes somos*, [en línea], Washington, <http://go.worldbank.org/PYMHGBED10>,

salud y la educación a la población de menores ingresos asegura mejores condiciones de inversión en general.

En el decenio de los ochenta, y en línea con la crisis de la deuda de los países subdesarrollados, el Banco comenzó a realizar operaciones financieras de “base política”. Esto es, el Banco inició un rápido desembolso de apoyo a la balanza de pagos de aquellos países que convenían en tomar determinadas medidas económicas, señaladas por el Fondo Monetario Internacional (FMI).⁴

El trabajo de ambas instituciones financieras es complementario. Mientras que el FMI se centra sobre todo en los resultados macroeconómicos, la política económica y el sector financiero, el Banco Mundial se interesa principalmente en los temas relacionados con el desarrollo a largo plazo y la reducción de la pobreza. Su actividad incluye el financiamiento concedido a los países en desarrollo y en transición para proyectos de infraestructura, la reforma de determinados sectores de la economía y las reformas amplias de índole estructural. En cambio, el FMI no financia un sector determinado ni proyectos, sino que respalda la capacidad de pago y las reservas internacionales de un país mientras éste toma las medidas de política necesarias para corregir sus problemas.

1.1.2 Estructura del Banco Mundial

Lo que generalmente conocemos como Banco Mundial, en realidad es un conjunto de instituciones financieras identificadas como “Grupo del Banco Mundial”, las cuales son organismos asociados al BIRF, establecidos con posterioridad al Banco, para cumplir funciones complementarias que faciliten su labor de prestamista.

⁴Teresa Bracho; *El Banco Mundial frente al problema educativo; Un análisis de sus documentos de política sectorial*, serie Documentos de trabajo, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1992

En el cuadro 1 se señalan las características generales de las organizaciones que componen el grupo; en el caso del Banco, estas se describen a lo largo de este apartado y no en el cuadro.

Cuadro 1: Instituciones financieras integrantes del Grupo del Banco Mundial		
<i>Institución</i>	<i>Año de creación</i>	<i>Objetivo</i>
Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF)	1944	Lograr los objetivos de desarrollo del milenio, que buscan combatir la pobreza y alcanzar un desarrollo sostenido. Estos objetivos representan para el Banco metas y criterios para medir los resultados.
Asociación Internacional de Fomento (AIF)	1960	<p>La Asociación Internacional de Fomento (AIF), establecida en 1960, ofrece financiamiento sin interés (créditos) y donaciones a los países en desarrollo más pobres con el fin de impulsar su crecimiento económico y mejorar las condiciones de vida de la población. La AIF complementa el financiamiento del Banco Mundial, con servicios de inversión de capital y asesoramiento.</p> <p>La mayor parte de los recursos financieros de la AIF proceden de las contribuciones de sus países miembros más prósperos; la otra fuente importante es el reembolso de los créditos pendientes, incluidos los otorgados a países que recibieron asistencia de la AIF en el pasado pero posteriormente han mejorado su condición. Desde su creación en 1960, los créditos y donaciones de la AIF han sumado un total de US\$170.000 millones, con un promedio de US\$7.000 - US\$9.000 millones anuales en los últimos años; la proporción más considerable, en torno al 50%, tuvo como destino a África.</p> <p>Los miembros de la AIF se clasifican en países de la "Parte I" (principalmente países desarrollados que contribuyen a los recursos de la AIF) y países de la "Parte II" (en su mayoría países en desarrollo, algunos de los cuales también contribuyen a los recursos de la AIF).</p>

Corporación Financiera Internacional (CFI)	1956	La misión de la CFI consiste en fomentar la inversión del sector privado en los países en desarrollo, para así ayudar a reducir la pobreza y mejorar la calidad de vida de la población. La CFI otorga préstamos, capital accionario, financiamiento estructurado e instrumentos de gestión de riesgos, y presta servicios de asesoría para fortalecer el sector privado en los países en desarrollo.
Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI)	1988	<p>Su misión es promover la inversión extranjera directa en las naciones en desarrollo, ofreciendo las garantías necesarias para incentivar el crecimiento económico y con ello reducir la pobreza en esos países.</p> <p>Las garantías pretenden revertir la percepción de riesgo político que suele inhibir la inversión extranjera.</p> <p>La OMGI busca revertir estas percepciones mediante tres servicios: Un seguro contra riesgos políticos para inversores foráneos en naciones en desarrollo, asistencia técnica para promover condiciones para la inversión y servicios de mediación de disputas comerciales.</p>
Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI)	1966	<p>El CIADI es un mecanismo de carácter voluntario para la conciliación y el arbitraje de las diferencias relativas a inversiones entre los inversionistas extranjeros y los países en que operan.</p> <p>No es necesario presentar una solicitud oficial para ingresar en el CIADI. El procedimiento de ingreso consiste en firmar y ratificar el Convenio del CIADI. Estos trámites pueden ser cumplimentados desde el momento mismo en que el país pasa a ser miembro del BIRF.</p>

Fuente: The World Bank Group. *Quienes Somos*, [en línea], Washington, <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/QUIENESSOMOS>

El Banco Mundial y su grupo de instituciones asociadas, tienen como actividad principal el financiamiento de proyectos de desarrollo, bajo criterios más flexibles que la banca comercial, esto marca una diferencia fundamental con otros organismos y programas especializados del sistema de Naciones Unidas, los cuales trabajan fundamentalmente en el terreno de la asistencia y la entrega de recursos, sin la exigencia de reembolso.

Cada agencia Internacional tiene sus mecanismos de apoyo particulares; en el caso del Banco Mundial, da préstamos para servicios sociales tales como salud, nutrición y educación, así como para el desarrollo de infraestructura y la formulación de políticas que permitan mejorar la gobernabilidad y combatir la corrupción.

El Banco Mundial funciona disponiendo los recursos aportados por sus países miembros-accionistas. Esos accionistas están representados por una Junta de Gobernadores, que constituye la encargada de formular las políticas en el seno del Banco. Habitualmente, los Gobernadores son los ministros de Hacienda o de Desarrollo de los países miembros y se reúnen una vez al año de manera conjunta entre la Junta de Gobernadores del Grupo del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.

La sede del Banco se encuentra en Washington D.C., en los Estados Unidos de América, aunque cuenta con oficinas y representaciones en más de 100 países.

En el caso del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) los países miembros son 187, es decir, casi todos los países del mundo. La Asociación Internacional de Fomento (AIF) tiene 171 países miembros, la Corporación Financiera Internacional (CFI) tiene 183, el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI) tiene 175 y el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI) tiene 147.

Cuadro 2: Total de países miembros en instituciones del Grupo del Banco Mundial

Institución	Socios
Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF)	187
Asociación Internacional de Fomento (AIF)	171
Corporación Financiera Internacional (CFI)	183
Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI)	175
Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI)	147

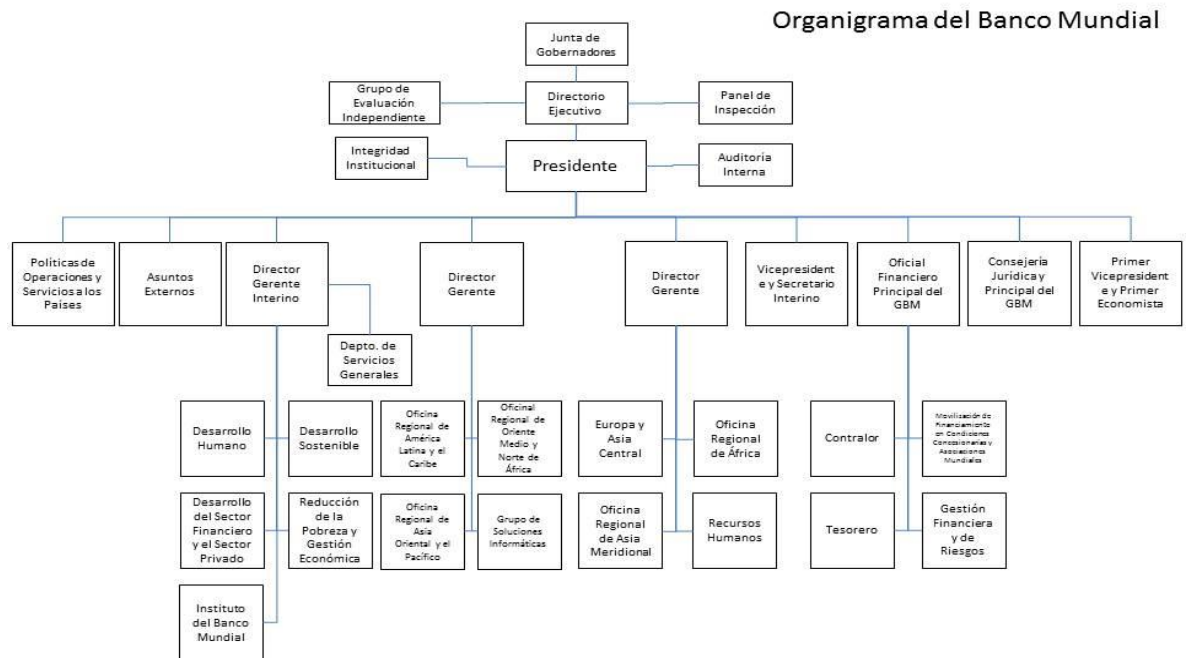
Fuente: The World Bank, *Quienes Somos*, [en línea], Washington, <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/QUIENESSOMOS/0,,contentMDK:21338793~menuPK:2450083~pagePK:64057863~piPK:242674~theSitePK:263702,00.html>,

Con arreglo a lo dispuesto en el Convenio Constitutivo del BIRF, si un país desea ser miembro del Banco primero debe adherirse al Fondo Monetario Internacional (FMI). A la vez, para ser miembro de la AIF, la CFI y el OMGI primero hay que ser miembro del BIRF.

El Banco Mundial tiene una Secretaría encargada de coordinar la labor de sus accionistas, la cual cuenta con una Unidad de Adhesión y Suscripciones al Capital que se ocupa de las cuestiones relativas a las adhesiones.

Los países miembros gobiernan el Grupo del Banco Mundial a través de la Junta de Gobernadores y el Directorio Ejecutivo, estos órganos toman todas las decisiones importantes de la organización.

El organigrama vigente a octubre de 2011 se muestra en el siguiente organigrama.⁵



⁵ Elaborado por el autor con base en el organigrama publicado por el Banco Mundial en su página electrónica oficial: <http://siteresources.worldbank.org/NEWSSPANISH/Resources/bank.pdf>

Si bien reviste su importancia el detalle de las funciones de los órganos de decisión del Banco, para los fines de este trabajo consideramos queda suficientemente claro el lugar que ocupa el Banco Mundial dentro del grupo del que forma parte, sus objetos de financiamiento y la estructura básica que lo compone. Para mayor detalle de dicha estructura y los órganos de decisión del Banco puede consultarse el Apéndice 1 al final de este documento.

1.2. Mecanismos de financiamiento

El Banco Mundial y la AIF ofrecen créditos con intereses bajos o sin intereses, así como donaciones a países que tienen poco o ningún acceso a los mercados de crédito internacionales.

Los fondos de que dispone el BIRF para prestar a los países en desarrollo provienen de dos fuentes principales: a) la venta de bonos con clasificación crediticia AAA en los mercados financieros del mundo; b) el capital formado por las reservas acumuladas a lo largo de los años y c) los pagos que realizan los 187 países accionistas del Banco. Con estos ingresos también se cubren los gastos de operación del Banco y se han hecho aportes a la AIF y al alivio de la deuda de los países menos desarrollados.

Cada tres años, los 40 países donantes llevan a cabo la reposición de recursos de la AIF, principal fuente mundial de créditos sin intereses y de asistencia en forma de donaciones. Se generan fondos adicionales cuando el Banco recibe reembolsos del principal de préstamos sin intereses con fechas de vencimiento de 35 a 40 años, recursos que quedan disponibles para nuevos préstamos. El 40% del financiamiento que concede el Banco Mundial corresponde a la AIF.

1.2.1. Préstamos y créditos

Los dos tipos básicos de préstamos y créditos que maneja el BIRF y la AIF son: *préstamos para proyectos de inversión y préstamos para políticas de desarrollo*.⁶

El primer tipo de préstamo está destinado a países que necesitan adquirir bienes, realizar obras y contratar servicios para complementar proyectos de desarrollo económico y social en diversos sectores. En este rubro entran los préstamos para poder en marcha proyectos de educación, como los que recibió el CONALEP. La razón que hizo posible que fueran elegibles este tipo de proyectos fue el cambio en la clasificación de los mismos a fines de los 60, cuando se consideró que este tipo de proyectos era un concepto de "inversión" y no de "gasto" como hasta entonces era la concepción vigente.

El Banco evalúa cada propuesta de proyecto presentada por un solicitante para asegurarse de que el proyecto es viable desde los puntos de vista de la institución, en términos económico, financiero, social y ambiental. Durante la etapa de negociación del préstamo, el Banco y el prestatario acuerdan los objetivos de desarrollo, los productos, los indicadores de desempeño y el plan de ejecución, así como el calendario de desembolsos del préstamo. Mientras que el Banco supervisa el uso que se le da a cada préstamo y evalúa sus resultados, el prestatario ejecuta el proyecto o programa de conformidad con las condiciones acordadas.

Los préstamos para políticas de desarrollo (antes llamados "préstamos con fines de ajuste") ofrecen financiamiento de rápido desembolso para apoyar reformas normativas e institucionales en los países. Este tipo de empréstito se

⁶ La cartera de proyectos apoyados por el Banco Mundial, así como los resúmenes de sus informes pueden consultarse en la página oficial de la institución en la siguiente dirección electrónica
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/PROJECTSSPA/0,,menuPK:2748791~pagePK:64020917~piPK:64610893~theSitePK:2748767,00.html>

realiza de manera paralela a las acciones de ajuste económico que el país en cuestión se haya comprometido con el Fondo Monetario Internacional.

En el capítulo 3 de este trabajo se verá con detalle como se dieron estas fases en el proceso de entrega de recursos por parte del Banco al CONALEP, así como los instrumentos de evaluación empleados para los dos primeros préstamos.

1.2.2. Áreas principales de financiamiento

Actualmente, la mayor parte de las actividades de prestamista del Grupo del Banco Mundial se concentran en el BIRF y la AIF.

El Banco Mundial se ha enfocado a atender las necesidades financieras de los países de mediano desarrollo, ofreciendo la ventaja de plazos amplios de recuperación (15 a 20 años) e intereses menores a los bancos comerciales. El destino preferente de sus recursos se ha orientado a apoyar proyectos en las áreas de salud, educación, infraestructura carretera, conservación, desarrollo social, combate al SIDA, desarrollo de microempresas y mejoramiento de los servicios públicos.

La diferencia principal entre ambas organizaciones, es que el BM hace énfasis en la recuperación de los recursos que presta, se dirige principalmente a gobiernos y aplica una tasa de interés al financiamiento, aunque más bajo que los términos comerciales.

Por su parte, en los últimos años, los recursos de la AIF se han dirigido a dar donaciones para: aliviar la carga de la deuda de los países menos desarrollados y muy endeudados; así como apoyar a las organizaciones de la sociedad civil en su labor de mejorar los sistemas de saneamiento y abastecimiento de agua, realizar programas de vacunación e inmunización de enfermedades transmisibles como el paludismo, luchar contra la difusión del VIH/SIDA y crear iniciativas para reducir la emisión de gases de efecto invernadero.

1.3.El Banco Mundial y la educación

1.3.1. Los enfoques teóricos: el concepto de capital humano

Para la segunda mitad de los setentas, el BM enlazó su preocupación por la preferencia de ciertos tipos de educación enfocados a la práctica laboral, con el crecientemente generalizado enfoque del “capital humano”, el cual analiza los beneficios de la educación en función de la rentabilidad sobre la inversión realizada. Con lo cual, la premisa sobre la que se promueve la enseñanza de la población cambió, de considerarse un derecho, a convertirse en una determinación de costo-beneficio.⁷

En este sentido, a nivel teórico se comenzaron a desarrollar estudios que argumentaban que la educación era el principal factor no económico (“factor residual” lo denominaron) que explicaba el aumento en el crecimiento de la producción independientemente de los factores clásicos de la misma (materia prima – capital - trabajo). De este modo, se calcularon los rendimientos económicos de la educación por un método que suponía que, una vez descontados los factores “clásicos”, el aumento en las ganancias era el resultado de las inversiones en educación.⁸ Y, para el caso de un individuo concreto, se determinó que este gasto en educación podía representar hasta las tres quintas partes del diferencial en ingreso entre personas de una edad similar⁹

⁷ Para una revisión amplia de los postulados básicos del enfoque del “capital humano” puede revisarse la compilación realizada por Mark Blaug en torno al tema: Mark Blaug (compilador), *Economía de la educación*, Madrid, Tecnos, 1972, 394 p.

⁸ Sara Finkel, “El capital humano. concepto ideológico”, en Labarca, Vasconi, et. al., *La educación burguesa*, México, Editorial Nueva Imagen, 1979, p.254

⁹ Este planteamiento en esencia condensa lo que se llama el enfoque “residual” en la corriente que estudia la economía de la educación. La intención es demostrar que el papel del capital físico no era determinante para explicar el crecimiento económico, encontrándose que sólo un 50% de este era atribuible a los factores clásicos de la producción. La explicación “no clásica” que se encontró fue señalar una serie de factores “residuales” como organización, dirección, tecnología, educación. Gradualmente el factor residual se redujo a la educación y se intentó aislar y cuantificar su aportación.

Al establecimiento teórico de esta relación entre educación y economía contribuyeron dos conceptos adicionales: el enfoque de “costo beneficio” y el concepto de “capital humano”.

En el primer caso se trata de un método que pretende calcular los beneficios económicos que trae consigo la educación, deduciendo los costos económicos y de oportunidad que implica el proceso educativo. En el ámbito individual, el método consiste en estimar los costos derivados de la adquisición de libros, cuotas escolares, manutención, etc., más el costo de oportunidad (medido por el salario promedio que podría percibir el estudiante en caso de estar empleado). Estos costos se deducen de los beneficios que se estiman, a partir de calcular el diferencial en salarios que percibe aquella persona que tiene una educación de determinado nivel, contra otra persona de su misma edad que no recibió esa educación. El diferencial resultante es la expresión monetaria de esta diferencia cualitativa entre un individuo educado y otro que no lo está.¹⁰

En pocas palabras, los teóricos concluyeron: “...el hecho de que las diferencias de ingreso se correspondan estrechamente con diferencias existentes en el grado de educación, indica que lo uno es consecuencia de lo otro...”¹¹

Ahora bien, si la educación se constituye no sólo en un elemento enriquecedor o de disfrute, sino principalmente en un vehículo de progreso económico, su papel se transforma de un mero objeto de consumo en una inversión. Aunque para adquirir esa relevancia, el gasto en educación debe traducirse en una mejora de las habilidades y conocimientos susceptible de incrementar las capacidades de trabajo. En esa circunstancia la inversión educativa se transforma en formación de capital, concretamente “capital humano”.¹²

¹⁰Sara Finkel, op. cit., p.275

¹¹ T.W. Schultz, “Inversión en capital humano” en Mark Blaug (compilador), *Economía de la educación*, Madrid, Tecnos, 1972, p.18

¹²Sara Finkel, ibíd., p. 278

Sin embargo, dejado a sus propios medios, el mercado genera una oferta insuficiente de recursos humanos. Es muy difícil tomar prestado contra ingresos futuros, pues el capital humano no puede ser constituido en garantía (colateralizado). Estas dificultades resultan especialmente severas para las familias más pobres. Los gobiernos tienen que jugar entonces un papel importante en la provisión de educación pública, contribuyendo a facilitarla y fortaleciendo el acceso al financiamiento¹³

Estos conceptos, aunque en el ámbito educativo han sido ampliamente debatidos por “lineales” o “desarrollistas”, se han convertido en una referencia popular para hacer notar la relación entre una formación académica y el “avance” económico o social. Esta concepción está extendida, tanto en el ámbito personal como en el ámbito macroeconómico, que los gobiernos han determinado que la promoción del desarrollo material, por vía del desarrollo educativo, se ha convertido en un objetivo de política gubernamental.¹⁴

Dentro del conjunto de elementos de ayuda que ofrecen las Agencias internacionales, como el Banco Mundial, se manifestó una idea generalizada: que las condiciones de subdesarrollo en que se encuentran algunos países pueden ser superadas mediante la correcta adopción de medidas de política gubernamental, que favorezcan el florecimiento de la iniciativa privada, o colectiva y la inversión puntual en áreas estratégicas que potencien el desarrollo económico, o por lo menos, atenúen las condiciones más extremas de pobreza, particularmente en los ámbitos de salud y educación.

¹³ Joseph E. Stiglitz; “Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo. Hacia el consenso post-Washington”; en *Desarrollo Económico, Revista de Ciencias Sociales*, Buenos Aires, vol. 38, N° 151, octubre-diciembre 1998, p. 713

¹⁴ A la educación se le ha identificado como un factor de desarrollo social, tanto por el público en general, como por los dirigentes políticos de los países en desarrollo. En 1995 los dirigentes de los países iberoamericanos, reunidos en San Carlos de Bariloche, Argentina hicieron un pronunciamiento que enfáticamente establecía una relación entre el acceso a la educación formal y la formación para el empleo como un elemento que puede contribuir a propiciar en los individuos el acceso al trabajo y a los beneficios del desarrollo. (Declaración 23, Declaración de Bariloche, octubre de 1995)

En este contexto, el financiamiento destinado para “desarrollar” las economías menos avanzadas, debe servir como una especie de “empujón” o “semilla” para aglutinar recursos internos y externos. De igual modo, los estudios y análisis sobre economías o fenómenos en particular, buscan establecer consensos teóricos alrededor de los cuales deberán construirse las políticas de los estados sujetos de ayuda; tal como lo reseña el Banco Mundial en la descripción de sus actividades:

“Los gobiernos de los países en desarrollo solicitan recursos para programas específicos en áreas como la reducción de la pobreza, la prestación de servicios sociales, la protección del medio ambiente y el crecimiento económico con el fin de mejorar la calidad de vida de sus habitantes”.¹⁵

No es necesario abundar, que esta concepción es cercana, particularmente en el caso del Banco Mundial, a los fundamentos de la Teoría Económica Clásica de la ventaja comparativa, la cual propone que todos los países podrían beneficiarse del comercio, aún aquellos que tuvieran una ventaja comparativa absoluta, si se tuviera una política que eliminara el proteccionismo, promulgando el libre comercio y la especialización internacional de acuerdo al criterio de la ventaja comparativa.¹⁶

José Luis Coraggio ha desarrollado esta liga entre la Teoría Clásica y las conclusiones de los análisis del Banco Mundial, en particular referidos a la educación, los cuales veremos con mayor detalle en el capítulo 4 de este trabajo.

1.3.2. La relación cambiante del Banco Mundial y la educación

En sus primeros 15 años el Banco Mundial no puso excesivo énfasis en la educación como uno de sus propósitos fundamentales. Fue hasta los inicios de la

¹⁵ Banco Mundial, *10 cosas que nunca imaginó sobre el Banco Mundial*, Washington, Banco Mundial, Servicios de Información General, 2006, p.4

¹⁶ René Villarreal, *La contrarrevolución monetarista*, México, Ediciones Océano, 1984, p.55

década de 1960, a partir de documentos internos (memorandos) de su director general, que estableció como área de alta prioridad el financiamiento de los sistemas educativos de los países menos desarrollados, particularmente en los aspectos de construcción de escuelas y dotación de equipo.

Dice el memorando que el Banco y el 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 precisa para impulsar el desarrollo económico del país miembro de que se trate. Al aplicar este criterio, el Banco y la AIF deben concentrar su atención en proyectos en: a) la educación y formación técnica y profesional a diversos niveles, b) la enseñanza secundaria general.¹⁷

En ese mismo tenor, a partir de los años setenta el BM comenzó a percibir como un “problema” el crecimiento acelerado de las matrículas de los sistemas educativos en los países en desarrollo, que a su modo de ver promovían una demanda acentuada para los niveles académicos superiores, sin evidenciar suficientemente los beneficios de esta demanda acentuada.¹⁸

El punto de vista del Banco, sobre la educación universitaria quedó expresado claramente en el siguiente párrafo del estudio que definió su política a principios de los años 70:

“Hoy en día, la educación se acepta y se exige universalmente como un elemento esencial de la participación en el proceso de desarrollo y de la elevación de las condiciones de vida del individuo. El hecho de que para éste el beneficio económico de la educación sea a menudo ilusorio no hace reducir la demanda, ya que ésta también ofrece importantes ventajas sociales y, en todo caso, es esencial

¹⁷ Teresa Bracho, op. cit., p.9

¹⁸ Textualmente el informe del Banco dice: “...on the one hand, that this rapid expansion has created a new set of formidable problems and, on the other, has failed to achieve many of the benefits which were confidently expected of it.” *cfr.* World Bank, *Education, Working Paper*, Washington, World Bank, 1971,p.5

para que el individuo pueda mantener su posición relativa en el orden social. Como la mayoría de los planes de estudio tienen por objeto preparar al alumno para el siguiente nivel, existe otro factor más de impulso dentro de la pirámide educativa. A medida que crece la matrícula en un nivel de enseñanza aumenta la demanda de plazas en el nivel siguiente.”¹⁹

A partir de esa visión del crecimiento de la población universitaria como un inconveniente, en sus documentos de trabajo de la década de los años 70, el BM propuso llevar a cabo una evaluación constante del desarrollo económico y la demanda potencial de recursos humanos del país, la implantación de mejoras en el funcionamiento de los mercados laborales y, particularmente, reorientar los sistemas educativos y de formación para dar mayor importancia a la capacitación profesional e informal para la agricultura y la industria.²⁰

También planteó, en ese documento que definió buena parte de la actuación del Banco hasta entrada la década de los 80, que esta formación profesional no se dejara en manos de las empresas, a través de la formación para el empleo, sino que se pusiera a cargo de instituciones públicas, aunque buscara vincularse fuertemente con las necesidades de los sectores productivos. La razón primordial es que “...la mayoría de las industrias de los países en desarrollo son de pequeña escala y con frecuencia tienen equipo anticuado, carecen de conocimientos adecuados sobre las técnicas modernas de producción o no tienen interés en la capacitación del personal, por lo que no constituyen una base adecuada para programas modernos de capacitación profesional. En consecuencia, para lograr un mayor desarrollo industrial será necesario incrementar el número de personal con formación técnica, que es sumamente inadecuado en muchos países, mediante instituciones públicas de capacitación profesional.”²¹

¹⁹ World Bank, op. cit., p.6

²⁰ World Bank, op. cit., p.19

²¹ Ibid., p. 24

En sentido más amplio, las razones de esta preferencia por la educación enfocada al trabajo no tienen que ver solamente con la capacidad de incrementar las capacidades productivas del empleo en el sector moderno, sino también con una política de racionalización de la pirámide educativa. Al ubicarse en el nivel medio de la estructura, los sistemas educativos tecnológicos que promueven la rápida colocación de sus egresados al mercado de trabajo, igualmente sirven para regular las magnitudes de los sistemas universitarios, quitándoles presión.²²

El Banco desarrolla a partir de estos años una política diferenciada, dependiendo de los grados de desarrollo de los países receptores; en aquellos que muestran más carencias se promueve la atención de los grupos en situación de pobreza, mientras que en los que en los de nivel de mediano desarrollo – como México- se favorece la especialización técnica de las instituciones, junto con la idea de transferir a los educandos parte de los costos de la instrucción recibida, como un medio para resolver los problemas de financiamiento de los sistemas de enseñanza.²³

Es en este preciso contexto en que se da la creación del Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica, el cual recoge algunos de los planteamientos más representativos de la opinión vigente en este momento del BM sobre las instituciones educativas. Concebido como una institución de carácter técnico, buscó reorientar las preferencias educativas, de manera cercana a los intereses y necesidades del sector productivo, y que depende de las aportaciones de sus propios alumnos para complementar sus ingresos presupuestales. Estas singularidades tan apreciadas por el Banco Mundial serán abordadas con más detalle en el capítulo 4, pero es necesario destacarlas en este punto, pues representa el momento histórico preciso en que sucede la creación de la Institución que nos ocupa en este trabajo.

Sin embargo, hay que decir que los criterios económicos no son inmutables en el BM, ya que en la década de 1980 se replanteó buena parte de sus

²² véase Teresa Bracho, op. cit., p.12

²³ Cfr. Teresa Bracho, op. cit., p. 23

concepciones sobre educación, afinando sus criterios de política que definirán, eventualmente, las áreas susceptibles de ser apoyadas. Pero cosa importante, hace un reconocimiento de la educación como un elemento integrador que permite al individuo y a las sociedades contar con las bases para la adquisición de conocimientos y habilidades, medio para alcanzar la satisfacción de otras necesidades básicas como salud y vivienda; es decir, se le concibe como una actividad que promueve la rentabilidad económica y el desarrollo a través de la formación de trabajadores capacitados. No obstante, sigue estando dentro de sus preocupaciones centrales la planeación del crecimiento de los sistemas superiores, a través de su contención y la promoción de otros sistemas de instrucción básicos y medios, con impacto directo en la actividad económica. En este contexto, se define una opinión a favor de la viabilidad de los sistemas de educación técnica a condición de que funcionen con costos razonables y altos niveles de eficiencia, como consecuencia específica de la relación que se pueda establecer entre gobierno-empresa y escuela.²⁴

En los documentos de análisis sectorial referentes a la Educación Media Técnica se delinear los cambios de óptica del Banco hacia el sector. En 1991 el Banco Mundial publicó un documento de política sobre la enseñanza y la formación profesional y técnica que modificó las concepciones vigentes hasta el momento, respecto de su papel y el de los gobiernos en la promoción y el financiamiento de la educación en este campo.²⁵

En esta nueva política se establece que ante un entorno de restricción de recursos públicos y cambio acelerado deben establecerse acciones positivas para estimular mecanismos de mercado como un medio de asignación de recursos. En segundo lugar, la planeación del desarrollo educativo debe considerar las

²⁴ Teresa Bracho, op. cit., p. 28

²⁵ Puede verse un resumen de los postulados centrales de este documento en Arvil V. Adams, John Middleton y Adrian Ziderman, "El documento de política del Banco Mundial sobre la educación técnica y la formación profesional", en *Perspectivas, Revista trimestral de educación*, vol. XII, N°2, 1992 (82), ediciones UNESCO, p.136 [en línea] [url:http://unesdoc.unesco.org/images/0009/000952/095257so.pdf](http://unesdoc.unesco.org/images/0009/000952/095257so.pdf), consultado el 23 de octubre de 2011

incertidumbres existentes sobre empleo y tipo de habilidades requeridas en función del cambio en las tendencias demográficas, el crecimiento del sector informal de la economía, la competencia con otras economías internacionales y el cambio tecnológico. Estas condiciones, a decir del Banco, pueden significar una pérdida de empleos en los sectores tradicionales del empleo y la apertura de otras oportunidades en áreas, que desafortunadamente, requieren un nivel más alto de adiestramiento y fundamentos educativos.

A partir de esta revisión, el BM centró sus intereses en la promoción de acciones que tuvieran un impacto directo en las poblaciones marginadas o en extrema pobreza, apoyando por tanto aquellos sectores, incluido el educativo, que ofrecieran mayor posibilidades de éxito para este propósito. El criterio fundamental que determinó los proyectos a financiar fue la rentabilidad. En este sentido, se consideró que los mayores criterios de rentabilidad del gasto público se obtenían al apoyar la educación básica, por lo que recomendaba la distribución de costos entre los alumnos de los siguientes niveles educativos, a los cuales el Estado dejaría de apoyar. Estas conclusiones se dieron dentro de un contexto de promoción de inversión en infraestructura que favoreció la apertura a la competencia del sector privado.

Esta opinión impregna los documentos de análisis sectorial que presentan los supuestos de que la educación técnica; a) presenta problemas derivados de su alto costo público, b) ofrece un rendimiento social más bajo, comparado contra la educación primaria, c) resulta en un exceso de controles sobre los sistemas educativos tecnológicos promovidos por la iniciativa privada.

Esta óptica, representa un drástico giro en las relaciones del BM con la educación técnica. Esto es, sin dejar de reconocer la importancia que tiene para apuntalar el desarrollo de las economías modernas, se enuncia que en los países de ingreso medio representa un gasto excesivo que no ofrece suficientes rendimientos sociales, por lo que deberá ser financiado de manera compartida, es decir, deberá cobrarse a los alumnos.

Esta nueva definición de prioridades del Banco en esta década va aparejada con un acotamiento de los intereses prioritarios relacionados con el abatimiento de la pobreza. Si bien en las décadas anteriores el organismo se interesaba por el 40% de la población que estaba en una condición de pobreza, ahora su interés se concentra en el 10% más pobre, lo que obliga a redirigir su atención a aquella parte del sistema educativo que pueda representar mayores ventajas para este segmento.

La estrategia propuesta por el Banco para la educación en los noventa, que a la fecha continúa vigente, se sintetizó de la siguiente manera: fortalecimiento de la educación primaria y secundaria, fomento de la capacitación ofrecida por el sector privado y mejoramiento de la eficiencia de la capacitación ofrecida por el sector público. Se puso en la educación privada un gran énfasis para solucionar la capacitación laboral como la formación de cuadros técnicos. Es más, la fe del Banco en las bondades de la educación privada fue tal que llegó a suponer que “si se les permitiera competir libremente, los centros y escuelas con fines de lucro y los organismos voluntarios no gubernamentales podrían satisfacer, sin financiamiento público una parte importante de las necesidades de capacitación.”²⁶

Las tres lecciones que saca el Banco Mundial en la revisión de su postura con relación a la educación profesional y técnica, en particular teniendo como objetivo el empleo de los egresados, es:

Primero, para que los egresados de las escuelas y los centros de formación encuentren trabajo, son indispensables políticas económicas que incentiven las inversiones y la creación de empleos.

Segundo, la enseñanza técnica y profesional tiene que centrarse en las necesidades existentes o previstas en materia de empleo y de capacitación.

²⁶ Teresa Bracho, op. cit., p. 43

Tercero, para ciertos tipos de formación orientada a ocupaciones especializadas, da mejores resultados la que se imparte en las empresas.²⁷

Finalmente el Banco resume su nueva postura, con una propuesta que busca el rediseño de las políticas públicas en del sector de la educación técnica y que se resumen en cuatro recomendaciones:

1. La creación de un sistema eficiente de información sobre empleos y salarios que permita dinamizar la formación de los nuevos trabajadores sobre la base de limitar las intervenciones del sector público en el mercado laboral, disminuir los cargos al salario y eliminar los salarios mínimos.
2. El fomento a la capacitación por parte de las empresas, se trata de facilitar la formación para el trabajo por parte de las propias empresas, limitando a lo estrictamente necesario la subvención a las instituciones públicas. El supuesto es que la relación de costo-beneficio es favorable porque hay una relación estrecha entre las demandas requeridas y la capacitación ofrecida; además de que se asegura la actualización del entrenamiento.
3. Reforzar los sistemas tradicionales de aprendizaje basados en la relación maestro-aprendiz, en los que el educando absorbe parte del costo de su capacitación, retribuyéndolo en dinero o trabajo.
4. Reducir las regulaciones para la operación de sistemas privados de capacitación y educación técnica, por considerar que tienen menores costos, no enfrentan limitantes sindicales y laborales y poseen mayor capacidad para adaptarse a las cambiantes habilidades requeridas por el mercado.²⁸

Hay que hacer notar que esta propuesta del Banco Mundial, en operación a partir de los años 90, difiere sustancialmente de aquella que estuvo vigente al momento que se entregaron los dos primeros préstamos al CONALEP. Con ello

²⁷ Arvil V. Adams, John Middleton y Adrian Ziderman, op. cit. p.136

²⁸ Teresa Bracho, op. cit., p. 44

los supuestos promovidos por el Banco, que llevaron al CONALEP a poner en práctica una estructura académica, administrativa, laboral y financiera característica, se modificaron radicalmente. En el siguiente capítulo examinaremos con mayor detalle estos aspectos distintivos del CONALEP, el lugar que ocupa dentro del sistema de educación técnica en el país, y la forma como puso en práctica alguna de las recomendaciones que hizo el Banco Mundial sobre política educativa entre 1970 y 1980.

2. EL SISTEMA DE EDUCACIÓN TÉCNICA EN MÉXICO, EL CASO CONALEP

2.1. La educación técnica en el sistema educativo mexicano

2.1.1. El concepto de educación técnica

En las sociedades modernas cada vez con mayor claridad se percibe que la escuela es un organismo con funciones bien definidas: asegurar la transmisión del patrimonio cultural y desarrollar las capacidades individuales adecuadas para la integración social; pero de igual manera tiene un papel económico dentro de la misma sociedad: formar recursos humanos para la actividad económica.²⁹

En ningún tipo de educación esto es tan claro como aquel cuya razón primordial de ser es la de formar trabajadores aptos para ingresar satisfactoriamente al mercado de trabajo; es decir, la educación de tipo técnico.

En este tipo de educación, el objetivo está puesto en la transmisión de saberes, conocimientos prácticos, aptitudes desarrolladas, que puedan ser aplicados en labores productivas. Esto comprende, tanto la enseñanza en sistemas escolarizados de tipo técnico, como la capacitación supletoria dada a un trabajador para que desempeñe con mayor destreza una función. En la actualidad, el concepto puede ser tan amplio, como tipos de cursos y capacitaciones extraescolares existen, las cuales eventualmente pueden tener aplicación práctica y en otras ocasiones no tenerlo, lo cual nos enfrenta al problema de la calificación desconectada de su sentido social.

No obstante, la educación técnica adquiere su relevancia económica sólo en los siguientes casos: a) cuando se aplica en sujetos que trabajan o lo harán efectivamente cuando termine su educación formal, b) si entre aquellos que

²⁹ Guillermo Labarca, "El sistema educacional, ideología y superestructura", en Labarca, Vasconi, et. al., *La educación burguesa*, México, Nueva Imagen, 1979, p.69

trabajan, estos lo hacen en tareas productivas, c) cuando el contenido mismo de la educación contribuye al incremento de la productividad.³⁰

En este punto conviene distinguir entre aquellas instituciones escolares de tipo técnico, y aquellas otras instituciones enfocadas a la formación para el trabajo.

Las primeras forman a sus alumnos para desenvolverse en eventuales puestos de trabajo al momento de su egreso, mediante el desarrollo de un programa de estudio con un balance entre materias “teóricas” y “prácticas”, en el cual predominan estas últimas. Estas escuelas forman parte del sistema escolarizado “tradicional” o “formal”, que supone que el aspirante ya cubrió un número de grados o créditos previos, considerados como “educación básica”, antes de tener acceso a este nivel, considerado intermedio. Por tanto, el rango de edad que es sujeto de su atención está dentro del segmento de jóvenes entre 15 y 19 años de edad. Cabe señalar que la educación que se imparte en las escuelas técnicas puede ser de tipo “terminal”, es decir que se considera como el último nivel educativo antes de ingresar al trabajo; “propedéutico”, o sea que es un nivel previo, o preparatorio que permitirá transitar a otra institución de tipo tecnológico de nivel superior; o “bivalente”, que se refiere a aquellos casos donde el egresado tiene la opción de decidir entre el ingreso inmediato al empleo o aspirar a ocupar una plaza en el nivel superior, a través de cursar un cierto número de materias complementarias.

El segundo tipo de instituciones de tipo tecnológico, las que se dedican específicamente a la formación para el trabajo, son instituciones “paraformales”, dedicadas de manera específica a capacitar para el mundo laboral a quienes ya se encuentran inmersos en él. Estas instituciones no necesariamente requieren del alumno haber acreditado previamente la formación básica, pero sí exigen que este cuente con algunas habilidades básicas (leer y escribir, conceptos matemáticos básicos y capacidad de aplicarlos a problemas de la vida real, así como capacidad de abstracción). La formación que imparten estos establecimientos puede

³⁰ Sara Finkel, “El capital humano, concepto ideológico”, en Labarca, Vasconi, et. al., *La educación burguesa*, México, Nueva Imagen, 1979, p. 292

comprender tanto el perfeccionamiento de algún conocimiento específico, como la capacitación para dotar al usuario de los elementos técnicos elementales para desempeñar algún puesto de trabajo. La formación para el trabajo en general es una opción abierta a cualquier candidato que desee formarse, o especializarse, sin distinción de edad. En nuestro país la capacitación para el trabajo es impartida por instituciones, gubernamentales o con subsidio estatal, creadas ex profeso, o inclusive por los mismos planteles que imparten la educación técnica en su vertiente “escolarizada”.

2.1.2. Estructura de la educación media de tipo técnico en México.

En nuestro país la educación media superior es aquella que se imparte al término de la educación básica. Es requisito obligado para cursar estudios de tipo superior. Comprende tres subsistemas: el bachillerato general, que incluye las modalidades de preparatoria abierta y educación a distancia; la educación profesional técnica, que forma profesionales calificados en diferentes especialidades y el bachillerato tecnológico, modalidad de carácter bivalente que ofrece la carrera de técnico profesional, a la vez que prepara a las personas para la continuación de estudios de tipo superior.³¹

2.1.2.1. Bachillerato técnico

Dentro de la educación técnica, el mayor porcentaje, tanto de alumnos como de instituciones está enfocado al llamado bachillerato tecnológico, el cual busca que sus egresados dominen alguna rama del conocimiento técnico, además de contar con los fundamentos teóricos del bachillerato general. La intención es que los egresados puedan optar por incorporarse como técnicos medios al término de sus estudios, o continuar con una educación superior. Esto es lo que se denomina carácter bivalente.

³¹ Secretaría de Educación Pública, *Perfil de la educación en México*, México, SEP, 1999, p. 64

En nuestro país existen 17 modalidades de esta especialidad, impartidas por 10 tipos de instituciones educativas gubernamentales. Estas escuelas comprenden tanto las enfocadas a la transmisión de conocimientos técnicos de tipo industrial y de servicios; como aquellos especializados en actividades del sector primario: Centros de Bachillerato Tecnológico Agropecuario (CBTA), Centros de Estudios Tecnológicos del Mar (CETMAR), Centros de Estudios Tecnológicos de Aguas Continentales (CETAC), Centros de Bachillerato Tecnológico Forestal (CBTF).

Cabe mencionar que esta clase de educación ha tenido un desarrollo notable en la última década en nuestro país, incrementando su participación dentro del total de la educación media superior, del 20 por ciento en 1990 a 27.4 por ciento en 1998.

2.1.2.2. Educación Profesional Técnica

Ahora bien, para este trabajo nos enfocaremos en la Educación Profesional Técnica (EPT), la cual tiene como propósito preparar recursos humanos que ocupen mandos intermedios en funciones de supervisión, control y evaluación de los procesos de producción al término de sus estudios. Esta modalidad de educación es impartida de manera formal en instituciones educativas gubernamentales, de nivel medio superior (post-secundaria), que se enfocan a la modalidad escolarizada destinada a los jóvenes entre 15-.18 años de edad.

En nuestro país, los jóvenes hoy en día tienen en esta vertiente educativa diversas opciones. Los Centros de Estudios Tecnológicos Industriales y de Servicios (CETIS) y los Centros de Bachillerato Tecnológico Industriales y de Servicios (CBTIS), que son instituciones dependientes directamente de la Secretaría de Educación Pública, cuyo objetivo es formar recursos humanos para los sectores de bienes y servicios. Los Institutos de Capacitación para el Trabajo (ICATE) y los Centros de Estudios Científicos y Tecnológicos en los estados (CECYTE) son servicios estatales con participación federal que tienen

personalidad jurídica y patrimonio propios y buscan formar a los alumnos como técnicos básicos o profesionales técnicos.

El Instituto Politécnico Nacional (IPN) en esta modalidad del nivel medio superior se encarga de formar profesionales de la salud en las especialidades de enfermería y obstetricia, a través de la Escuela Superior de Enfermería y Obstetricia (ESEO)

La característica común de la educación impartida por todas estas entidades en este nivel educativo, es que posibilita al egresado la incorporación inmediata al mundo del trabajo, dotándolo de un reconocimiento oficial que lo acredita como un profesional en una especialidad técnica definida.

Visto en el conjunto del sub-sistema de instituciones que imparten EPT, el CONALEP absorbe la mayor parte de los estudiantes que cursan esta variedad de educación, buscando preparar profesionales técnicos mediante programas de estudio vinculados con las necesidades del sector productivo de las regiones del territorio nacional. A través de una oferta diversificada, basada en la formación de competencias básicas en áreas técnicas definidas, se busca crear técnicos medios polivalentes, que sean capaces de ubicarse en varias áreas de la industria y los servicios, relacionadas con su disciplina de estudio. Cabe hacer notar que los programas de estudio actualmente están basados en normas de competencia laboral, lo cual asegura la pertinencia de la educación recibida por el alumno.

La actual estructura organizativa y curricular del CONALEP está en la línea de las transformaciones acaecidas a raíz de la exigencia que el cambio en la estructura económica ha impuesto a la educación enfocada al trabajo, sus contenidos y las instituciones que la imparten. En el cuadro 3 se puede observar el conjunto de instituciones que participan en la Educación media superior, por tipo de educación impartida y en particular aquellas que comparten con el CONALEP la modalidad de Profesional Técnico.

Cuadro 3: Instituciones que imparten la educación media superior por modalidad

<i>Bachillerato general</i>	<i>Educación Profesional Técnica</i>	<i>Bachillerato Tecnológico bivalente</i>
Colegios de Bachilleres	Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP)	Centros de Estudios tecnológicos Industriales y de Servicios (CETIS)
Escuelas Preparatorias	Institutos de Capacitación para el Trabajo del estado (ICATE)	Centros de Bachillerato Tecnológico e Industrial y de Servicios (CBTIS)
Colegios de Ciencias y Humanidades	Colegios de Estudios Científicos y Tecnológicos de los estados (CECYTE)	Centros de Enseñanza Técnica Industrial (CETI)
Bachilleratos incorporados	Centro de Estudios Tecnológicos Industrial y de Servicios (CETIS)	Centros de Estudios Científicos y Tecnológicos (CECYT)
	Centros de Bachillerato Tecnológico e Industrial y de Servicios (CBTIS)	Centros de Estudios Tecnológicos (CET)
	Escuela Superior de Enfermería y Obstetricia (ESEO)	Colegios de Estudios Científicos y Tecnológicos de los estados (CECYTE)
		Centros de Estudios Tecnológicos del mar (CETMAR)
		Centros de Estudios Tecnológicos en Aguas Continentales (CETAC)
		Centros de Bachillerato Tecnológico Agropecuario (CBTA)
		Centros de Bachillerato Tecnológico Forestal (CBTF)

Fuente; Secretaría de Educación Pública, *Perfil de la educación en México*, México, SEP, 1999, p. 66

2.1.3. Evolución de la educación técnica de nivel medio en México

La educación técnica es parte constitutiva del sistema educativo mexicano, al menos desde la formación del estado pos revolucionario. Sus bases

institucionales y curriculares se establecieron desde el desarrollo de la Preparatoria Técnica a fines de los años veinte, de la fundación del Instituto Politécnico Nacional en los años treinta y del Departamento de Secundarias Técnicas en los cincuentas. A partir de ellas se estructura el moderno sistema de educación tecnológica, a partir de 1970. En esa época se inicia un doble proceso de expansión y diversificación que da como resultado un subsistema educativo que ofrece todos los niveles y modalidades técnicas, desde la capacitación para el trabajo, hasta el postgrado.³²

En su gran mayoría, este sistema ha estado en manos del estado, y por tanto sujeto a consideraciones de orden político, prioridades de desarrollo y estilos de gobernar, lo que ha traído consigo un efecto de movimiento pendular, que se traduce en un énfasis en esta modalidad de enseñanza o en un abandono relativo, según sean los intereses del gobierno en turno. No obstante, los grandes propósitos atribuidos a la educación técnica son similares: fomentar el desarrollo económico a través de su vinculación con el aparato productivo, contribuir a la equidad a través de la atención a la demanda por educación, la habilitación para obtener y desempeñar empleos, constituirse en un factor para la modernización científica y tecnológica, difundiendo conocimientos técnicos y del trabajo.³³

Lo anterior es patente desde el gobierno de Luis Echeverría, bajo el cual se construyó gran parte de las instituciones actuales del subsistema, a través de la edificación de una pirámide de educación técnica con dos características fundamentales: tener carácter propedéutico, es decir, servir como antesala obligada para que los alumnos lleguen a la licenciatura desde el nivel preparatorio y organizarse bajo el modelo de instituciones centralizadas del gobierno federal. En este marco emergió un conjunto de instituciones inéditas; las Direcciones Generales de Educación Industrial y de Servicios (DGETI), de Educación

³² Rocío Juárez y Enrique Bernal, "La construcción de nuestro sistema de educación tecnológica, una panorámica", en *Básica, revista de la escuela y del maestro*, número 7, septiembre-octubre de 1995, año II, México, Fundación SNTE para la cultura del maestro, p. 9

³³ *Ibid.*, p. 10

Agropecuaria Forestal (DGETA) y de Educación en Ciencias y Tecnología Marina (DGCyTM, posteriormente CETMAR).

La orientación que buscó darle el gobierno echeverrista a este tipo de educación; se dio alrededor de las premisas de contribuir al desarrollo económico independiente y concurrir a la democratización de la educación; a través de la apertura de carreras agropecuarias y pesqueras, junto con la fundación de planteles ubicados en pequeñas poblaciones rurales.

En la administración de José López Portillo (1976-1982) la disponibilidad de recursos financieros provenientes de las crecientes exportaciones de petróleo alimentó la inversión en educación técnica, al ser vista esta como la herramienta fundamental que permitiría al país disponer de los técnicos que la prosperidad, que se suponía inminente, demandaría en breve.

Durante este sexenio se creó la Subsecretaría de Educación e Investigación Tecnológica como instancia rectora de la educación técnica de nivel medio superior. De igual manera, se abrieron carreras terminales en instituciones antes dedicadas exclusivamente al bachillerato tecnológico, como son la DGTA, la DGTI, la DGCyTM y el IPN. En este nivel la prioridad fue la oferta de una educación de tipo terminal, ya fuera por las modificaciones en las escuelas ya existentes o mediante la creación de una institución de tipo específico. Este es el contexto en que se da la creación del Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP).

La especialización de las carreras técnicas fue otra prioridad de este periodo, que se originó por la pretensión de “traducir” e implantar curricularmente los puestos laborales de la división técnica moderna. Lo cual llevó a una desagregación de las carreras técnicas constituidas hasta sumar más de 700 especialidades en todos los niveles; así como a convocar a los empresarios a plantear sus requerimientos formativos a través de “Comités de vinculación”.³⁴

³⁴ Rocío Juárez y Enrique Bernal, op. cit., p. 11

Durante el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988), la crisis económica limitó la inversión en el rubro educativo, con lo cual se desalentó la opción técnica de la educación. En contraste, durante este periodo, las escuelas técnicas incrementaron su participación en la capacitación para el trabajo, ante el impulso que comenzó a tener la actividad exportadora desde el ingreso del país al GATT –vía maquiladoras fundamentalmente-; al igual que comenzaron a participar dentro de los programas de “capacitación” a desempleados.

En el sexenio de Carlos Salinas (1988-1994) se revaloró en el discurso la prioridad que representaba la educación técnica, a raíz de los cambios inducidos desde el gobierno; la incorporación de México a la OCDE y la firma del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN). Desde la óptica gubernamental se dejó entrever que había una percepción de la corriente globalizadora en la economía mundial, que eventualmente afectaría las estructuras productivas del país y el empleo.

Y aunque en el discurso se apoya la educación técnica de corte público, en este periodo se enfatiza la capacitación para el trabajo, mediante programas específicos como el Programa de Becas de Capacitación Técnica (PROBECAT) o el Programa de Calidad Integral de la Mano de Obra. Aún las instituciones escolarizadas se involucran en programas de capacitación “para el trabajo”, dirigida a personas que están desempleadas y que requieren entrenarse nuevamente para concursar por otro puesto laboral; y capacitación “en el trabajo”, es decir, aquella que se imparte a las personas que ya se encuentran laborando y que pretende mejorar sus habilidades productivas.

Es en este sexenio cuando se sientan las bases de la transformación orgánica actual del sistema a través de la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización Educativa, mediante el cual el gobierno federal transfirió la operación de los servicios de educación preescolar, primaria y secundaria a los gobiernos de los estados de la república.

Otras transformaciones lo fueron la creación de organismos públicos con participación conjunta de la federación y las entidades, la creación de nuevas opciones, como la de Técnico Superior Universitario, impartida por las Universidades Tecnológicas, el inicio de la compactación de las opciones formativas, que llevó a que cada institución redujera su oferta (DGIT de 43 a 27, DGETA de 34 a 17 y DGETI de 98 a 16) que reflejan el tránsito de las carreras basadas en la especialización, hacia las carreras basadas en las competencias. Finalmente, el esfuerzo más audaz de este periodo es la propuesta de transformar la definición de carreras, planes y programas en función de la educación basada en normas de competencia laboral. (EBNC), que al final tiende a la certificación extraescolar de las competencias aprendidas en la escuela y la certificación de lo aprendido en otros ámbitos.³⁵

2.2. El Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP)

2.2.1. Los orígenes del modelo de educación del CONALEP

Podemos distinguir dos fuentes de origen del Colegio Nacional de Educación Técnica (CONALEP); una remota, que remite a los antecedentes culturales que dieron pie a la tradición del “aprendizaje a través del trabajo” en nuestro país, y otra inmediata, que nos vincula a las circunstancias específicas que estuvieron presentes en la determinación política que determinó su creación.

En primer lugar, hay que hacer notar que el caso del CONALEP, como el de la educación técnica en nuestro país, se inscribe en una tradición de escuelas de aprendices y oficios que se remonta al menos hasta el siglo XVII, con la creación del Real Colegio de Minas, que formó a los primeros profesionales dedicados a la producción, a partir de la iniciativa de los mismos productores mineros. Ya en época independiente, se fundó la Escuela de Comercio (1842) y la Escuela de

³⁵ Rocío Juárez y Enrique Bernal, op. cit., p. 12

Artes y Oficios para Varones (1867), simiente precursora de lo que posteriormente será el Instituto Politécnico Nacional (IPN). Esta última institución tiene ya una estructura didáctica que reconocemos como moderna: el término “Artes” se refiere al desarrollo de la ciencia aplicada, y el de “oficios” a la formación de oficiales, los cuadros profesionales medios de entonces.

2.2.2. Características del modelo CONALEP

Con la intención expresa de revertir la tendencia entre profesionales y técnicos, en el sexenio de José López Portillo se determinó apoyar las opciones educativas de corte tecnológico de nivel medio, ahora en su vertiente terminal. En 1979, el secretario de Educación Pública, Fernando Solana, encargó a un grupo de funcionarios del sector educativo, liderados por el entonces subsecretario de Planeación, Dr. Emilio Rosenblueth y el Ing. José Antonio Padilla Segura, antiguo Director del IPN, la elaboración de un proyecto de institución que sirviera como modelo de formación de cuadros medios para el trabajo.³⁶

Para la definición de las características organizativas y curriculares de la nueva institución, se realizó un profundo estudio de las particularidades de la educación técnica en nuestro país, y las perspectivas que implicaba la incorporación de un nuevo organismo en ese campo. De este proyecto que dio pie a la creación del CONALEP, se resaltan diez premisas que justifican la creación del Colegio:³⁷

- Primera.- La necesidad del aparato productivo, de contar con técnicos de nivel medio superior altamente calificados en las diversas especialidades que requería el país, para mantener presencia en los mercados nacional e internacional en número suficiente para atender la demanda de estos recursos humanos y cubrir el rezago acumulado.

³⁶ José Antonio Padilla Segura y Eduardo Ezeta Escudero, *CONALEP 20 años*, México, Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica, 1999, p. 26

³⁷ *Ibid.*, p.27

- Segunda.- Teniendo en cuenta los resultados obtenidos por esfuerzos educativos anteriores, llevar a cabo estudios de factibilidad que consideren la cuantificación del mercado de trabajo y las especialidades requeridas en las diversas regiones del país, para la selección de la oferta educativa.
- Tercera.- Considerar que es indispensable crear una conciencia nacional de la necesidad de contar con profesionales técnicos, revalorándolos socialmente y remunerarlos de acuerdo con el valor de sus servicios.
- Cuarta.- Los programa de estudio debían considerar la formación ética de los futuros técnicos, fomentar en ellos el valor del servicios a la sociedad y propiciar el desarrollo de conocimientos complementarios de la historia de México y el uso apropiado de las capacidades de lectura y escritura.
- Quinta.- El sistema debe establecer desde el principio una permanente vinculación con los futuros empleadores; empresarios del sector industrial y de servicios.
- Sexta.- La vinculación con el sector productivo deberá ser real, práctica y permanente. Se realizará con la aportación por ambas partes, de recursos humanos y financieros y la colaboración para la supervisión y evaluación de los resultados.
- Séptima.- Que todos los planteles que se vayan a crear respondan a requerimientos regionales o estatales de tal manera de contar con una razonable seguridad de que los técnicos en ellos formados

encontrarán ocupación en su especialidad al término de sus estudios.

- Octava.- Otorgar una certificación adecuada, equivalente a un título profesional, reconocido por la autoridad educativa competente.
- Novena.- Se reconoce que el perfil del profesional técnico es diferente al de cualquier licenciatura, por lo tanto, aquellos estudiantes de nivel universitario o técnico superior que por cualquier circunstancia no concluyeron sus estudios, de ninguna manera podrán sustituir al profesional técnico; por lo tanto las salidas laterales de las licenciaturas no constituyen una solución para contar con técnicos de nivel medio.
- Décima.- Independientemente que los estudios de profesional técnico constituyen una carrera terminal, en caso de que algún egresado desee continuar con sus estudios a nivel superior, deberá preverse la posibilidad de complementación necesaria para acceder a tales estudios.

Tales consideraciones del proyecto del CONALEP establecieron las bases generales que definieron el alcance y el marco de referencia de la institución en ciernes, determinaron el carácter de la formación a impartir, así como el perfil del profesional técnico a formarse.

De igual manera, dentro de los estudios prospectivos que se realizaron previos a la determinación de crear el CONALEP, se analizó la causa del éxito relativo que habían tenido instituciones de corte similar, o la falta de perdurabilidad de las mismas, inclusive. En este proceso se centraron en dos razones:

- El carácter ambivalente de la educación impartida; es decir, pretender simultáneamente formar técnicos y bachilleres, lo que daba como resultado que la gran mayoría de los estudiantes tomaran a estas instituciones como una opción de cursar el bachillerato para ingresar a los estudios superiores.
- La incorrecta selección de los profesores e instructores. En este punto se llegó a la conclusión de que el profesor que participará en la formación de los futuros profesionales técnicos debería tener dominio teórico en el tema de su especialidad, pero también un conocimiento directo de la misma, por lo que debería estar en pleno ejercicio profesional, e impartir sus clases como una prolongación de su trabajo y no como una exposición académica de textos.

Estas consideraciones generaron una consecuencia de gran importancia para la forma de relación que estableció el CONALEP con su cuerpo académico y que se resumieron en las siguientes conclusiones³⁸

- El proceso de vinculación con el sector productivo incluirá la obligación por parte de las empresas, de proporcionar instructores y maestros de tiempo parcial que impartan sus asignaturas por no más de 12 horas a la semana.
- El ingreso económico de los profesores e instructores estará formado al menos en dos terceras partes por el proveniente de sus servicios en la empresa de la cual proviene.
- Que para garantizar el cumplimiento de las condiciones anteriores, los profesores e instructores que presten sus servicios en el

³⁸ José Antonio Padilla Segura, y Eduardo Ezeta Escudero, op. cit., p. 29

CONALEP deberán comprometerse a no impartir clases simultáneamente en dos o más planteles del sistema.

- Que aún en las materias teóricas, como matemáticas y física, se de preferencia a personas que están ejerciendo esas materias como investigadores, o tecnólogos en centros académicos.

En cuanto a la vinculación obligada con el sector empresarial, el proyecto de fundación consideró necesario resaltar:

- La corresponsabilidad del empresariado local en la administración de los planteles, a través de la participación en los órganos colegiados del colegio.
- La participación de los representantes del empresariado en la definición y revisión de la oferta educativa, bibliografía, apoyos didácticos, etc. a través de los grupos académicos de especialidad.
- La necesidad de que se concretara el apoyo del sector en aportaciones en especie (donaciones de equipos, maquinaria o edificios), o monetarias.
- Otro elemento que se considero indispensable para apoyar el desplante de la opción técnica en el nivel medio superior consistió en: realización de campañas publicitarias permanentes con el fin de contribuir a revalorar la aceptación del profesional técnico y estimular el orgullo de los alumnos y egresados, de su pertenencia al CONALEP.

Finalmente, los estudios prospectivos concluyeron en la necesidad de establecer el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica. El Decreto del

Poder Ejecutivo que le dio sustento, señaló las siguientes premisas dentro de los considerandos que dieron a la creación del Colegio:³⁹

- *Que es preocupación del estado proporcionar a la población la educación que propicia su armonioso desenvolvimiento social, humanos y profesional;*
- *Que el avance científico y tecnológico y el desarrollo económico del país, así como la necesidad de fortalecer el proceso productivo, exigen la formación de personal profesional calificado;*
- *Que en consecuencia, es urgente contar con instituciones que impulsen la educación profesional técnica y vinculen de forma más fructífera a la escuela y al educando con los medios de producción, y*
- *Que, por lo mismo, es necesario reorientar y revalorar las profesiones técnicas, estimulando su mayor aplicación a los requerimientos productivos nacionales, regionales y sectoriales y ampliando así las opciones de educación postsecundaria que equilibren la preparación técnica con la formación cultural y social del educando; he tenido a bien expedir el siguiente decreto que crea el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica.*

2.2.3. Evolución del CONALEP 1978-1991

Desde el momento de su fundación, quedó en claro que el CONALEP formaba parte de una visión gubernamental que pretendía reconfigurar la proporción del empleo técnico en el país. Para ello contó con los recursos y la colaboración suficiente para comenzar su crecimiento acelerado. Los primeros siete planteles se abrieron el 10 de septiembre de 1979 en el área metropolitana

³⁹ Poder Ejecutivo Federal, *Decreto que crea el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica*, México, Diario Oficial de la Federación, 29 de diciembre de 1978.

de la Ciudad de México y Chetumal, Quintana Roo comprendieron la impartición de siete carreras profesionales. Para diciembre de 1979, la población escolar de los 19 planteles con los que contaba el sistema era de 5,369 alumnos.

A partir de ese año dio comienzo una expansión acelerada, tanto de la oferta de carreras, como de los planteles que las impartían. Al término de 1982, solamente tres años después de la apertura de las primeras instalaciones, el CONALEP ya contaba con 161 escuelas, que alojaban a 80 mil alumnos y se impartían 74 carreras.

Para el periodo que abarca este trabajo, realizaremos un breve recuento de la historia del CONALEP, para lo cual distinguiremos dos etapas principales: La creación (1978-1980), durante la cual se integró la estructura académica y administrativa del nuevo organismo, se estableció el marco normativo e inició el proceso de vinculación con el sector productivo y la expansión(1981-1991), durante la cual, apoyado por los dos préstamos del Banco Mundial que abordaremos en este trabajo, la oferta educativa de planteles y carreras creció en forma notable.

En un primer momento que corre de diciembre de 1978 a marzo de 1982, la creación del CONALEP corrió a cargo del director fundador, Ing. José Antonio Padilla Segura. En este lapso se crearon los prototipos académicos de las carreras por establecerse, completamente diferentes a los vigentes en la educación media de entonces, de tal forma que permitiera a los jóvenes que los cursaban la incorporación al trabajo en corto plazo, con una calidad técnica especializada. Se establecieron las estructuras de gobierno y administración del colegio, mediante la instalación de una Junta Directiva, presidida por el Secretario de Educación, y la creación de las Direcciones corporativas que se encargarían de aspectos específicos de la administración del naciente organismo (Promoción, Planeación, Evaluación, Administración, Asuntos Jurídicos y Operación). También es en el periodo del Ing. Padilla que se gestiona y obtiene el primer crédito del Banco Mundial, motivo de este trabajo.

Asimismo, se estableció el primer Consejo Académico, que convocó la participación de personajes notorios del sector productivo y académico (Carlos Abredop, Mariano Azuela, Bernardo Sepúlveda, Javier Jiménez Espriú, Carlos Vallejo, entre otros) quienes participaron con sus opiniones en la conformación de la metodología para integrar los planes de estudio.⁴⁰

El periodo de expansión comprende las administraciones de cuatro Directores Generales del CONALEP: Fernando Elías Calles (1982-1983), José Gerst Valenzuela (1983 y 1988), Iván Ruiz Esparza (1988) y Diódoro Guerra Rodríguez (1989-1994). Es necesario hacer notar que, si bien las decisiones tomadas con posterioridad a 1991 son de gran envergadura, exceden temporalmente el periodo de revisión planteado en este documento, que abarca el lapso de entrega y ejecución de los dos créditos iniciales del Banco Mundial, que va de 1981 a 1991. No obstante, a fin de brindar un panorama general del impacto posterior que tuvieron estos préstamos y la evolución de esta institución educativa, se presentará en el capítulo cuatro un apartado que a modo de semblanza dará cuenta de la evolución del CONALEP en las administraciones, con posterioridad a 1991.⁴¹

Aun así, para facilitar un panorama general de las aportaciones de cada administración al Colegio, en el cuadro 4 se presenta una cronología con los principales acontecimientos en la evolución del CONALEP, desde su fundación hasta la 1991, que es el año en que concluyen los dos préstamos que analizamos en este trabajo.

⁴⁰ Eusebio Mendoza Ávila, *Reseña de quince años de la formación de recursos humanos para el desarrollo nacional*, México, CONALEP, 1993, p.58

⁴¹ Un aspecto relevante de la actuación del CONALEP son las acciones de cooperación técnica internacional, en particular las realizadas en América Central. Para ver con mayor detalle esta relevante faceta de la institución, consúltese el siguiente trabajo: David Gregorio Padilla Rojas, *Relaciones México-Belice, Programa de Cooperación Educativa y Técnica, caso CONALEP*, Tesina para obtener el título de Licenciado en Relaciones Internacionales, México, UNAM- FCPyS, 1999

Cuadro 4: Síntesis de aspectos relevantes del CONALEP 1978-1991

Año	Hechos	Director General
1979	<ul style="list-style-type: none"> ● Fundación del CONALEP ● Definición de la estructura administrativa y curricular. ● Apertura de los primeros 10 planteles (Aragón, Ciudad Azteca, Gustavo Baz, Indios Verdes, Iztapalapa, Tlalnepantla, El Oro, Chetumal y Piedras Negras.) ● Contratación del primer crédito del Banco Mundial. 	Ing. José Antonio Padilla Segura
1980	<ul style="list-style-type: none"> ● Se alcanzan 60 planteles ● Se crean 30 carreras. 	
1981	<ul style="list-style-type: none"> ● Con la aplicación del crédito del Banco Mundial se abren 71 planteles, alcanzando un total de 131. ● Se ofrecen 55 carreras. 	
1982	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Egresan la primera generación de profesionales técnicos del Colegio. 	Lic. Fernando Elías Calles.
1983	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La cobertura del Colegio abarca todo el país con 168 planteles. ▪ Se efectúa la primera revisión del modelo académico, que además de cumplir el objetivo de formación profesional, ofrecía salidas laterales de auxiliares técnicos y supervisores a partir del 2° y 4° semestre. 	Dr. José Gerstl Valenzuela
1984	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Continúa el proceso de expansión: se alcanza un total de 178 planteles. ▪ Se autoriza el segundo préstamo del Banco Mundial por un monto de \$81 millones de dólares destinados a edificar y equipar más planteles y a la capacitación pedagógica. ▪ Se inauguran 32 planteles y el total suma 210. 	
1986	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Se operan experimentalmente 4 unidades móviles de capacitación para los sectores industrial y pesquero. ▪ Se ponen en marcha 29 nuevos planteles y tres unidades de prácticas tecnológicas. 	
1987	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La expansión del Colegio llega a 248 planteles y su matrícula a 150 mil alumnos. ▪ Egresan el profesional técnico número 21 mil. 	
1988	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Se publica por primera vez el "Conalep en Cifras". 	Lic. Iván Ruiz Esparza
1989	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Inicia el Programa modular de formación profesional técnica y el Sistema de Educación basada en competencias. 	Ing. Diódoro Guerra Rodríguez
1990	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Se inicia el programa "Atención a Zonas Marginadas", por el que cada plantel ofrece servicios comunitarios. 	
1991	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Se autoriza el 3er. Préstamo del Banco Mundial, por un monto de 137 millones de dólares, consignados a actualizar y expandir las actividades de capacitación de alto nivel en sectores claves y a mejorar la administración institucional. 	

Fuentes: Eusebio Mendoza Ávila, *Reseña de quince años de la formación de recursos humanos para el desarrollo nacional*, México, CONALEP, 1993, pp.58, 98, 179
 José Antonio Padilla Segura y Eduardo Ezeta Escudero, *CONALEP 20 años*, México, CONALEP, 1999, p. 37

3. EL FINANCIAMIENTO DEL BANCO MUNDIAL AL CONALEP

Apenas transcurridos dos años de su fundación, el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica comenzó a ser apoyado directamente con recursos del Banco Mundial. En total se financiaron tres proyectos de capacitación técnica desarrollados por el CONALEP. Los dos primeros, otorgados en 1981 y 1985, respectivamente, fueron la base sobre la cual se edificó la mayor parte de la infraestructura y capacidad instalada que aún al día de hoy se mantiene operativa. El tercer préstamo se enfocó más en fortalecer el equipamiento de los planteles y formar los recursos humanos, instructores y administrativos, que operaron el CONALEP bajo el concepto de “formación en competencias laborales”. Para el propósito de este documento, nos limitaremos a estudiar los dos primeros empréstitos, en virtud de formar un solo proyecto, por la continuidad de objetivos bajo los cuales fueron otorgados y constituir la base a partir de la cual se dio todo el desarrollo posterior de este sistema educativo.⁴²

Consideramos que reviste interés dar a conocer los elementos técnicos que intervinieron en la formalización de estos préstamos, los documentos que lo componen y las evaluaciones realizadas por el Banco Mundial, en virtud de tener cierta dificultad su localización y consulta para el público no especializado. Lo cual podría tener alguna utilidad para los investigadores que realicen trabajos sobre la forma concreta en que se ejecuta un crédito otorgado por el Banco Mundial.

En los apartados 3.1 y 3.2 de este capítulo veremos las características generales de los dos empréstitos que estamos analizando, haciendo un acercamiento particular a los documentos con los cuales se formalizaron, en la

⁴² Para ver un análisis del tercer préstamo puede consultarse el siguiente trabajo de tesis de licenciatura: Manuel Carreón Centeno, *El convenio Conalep Banco Mundial para la implementación en México de la educación basada en normas de competencia*, México, FCPyS-UNAM, 1997

inteligencia que dichos instrumentos no son fácilmente localizables por los medios electrónicos habituales. La evaluación de los resultados del financiamiento entregado se verá en el capítulo cuatro del documento, con la intención de ligarlo a la evolución de la institución educativa, posterior a la entrega del recurso internacional.

3.1. El crédito 2042-ME (1981-1985)

El préstamo identificado con las siglas 2042-ME, otorgado por el Banco Mundial para el proyecto de capacitación técnica (CONALEP I) fue el primero del Banco para apoyar al sector de la educación y capacitación en México.

Los documentos disponibles muestran la estrecha colaboración entre el Banco y el Gobierno de México para el desarrollo del proyecto que culminó con la creación del CONALEP y el otorgamiento del préstamo. Los primeros contactos fueron hechos a fines de 1978, apenas unos meses después de la creación de esta institución, y a partir de ese momento la colaboración entre el Banco y el Gobierno mexicano fue constante para la elaboración de los estudios, la evaluación de las misiones que se concretaron en la aprobación y el otorgamiento del préstamo el 31 de julio de 1981.

A partir de la solicitud de préstamo por el Gobierno mexicano, en septiembre de 1980 el Banco envió a México una misión de identificación y, después de la preparación del proyecto por CONALEP, la evaluación tuvo lugar en enero de 1981. El préstamo por valor de \$90 millones de dólares fue aprobado el 21 de julio de 1981 y entró en vigor el 25 de noviembre del mismo año.⁴³

De acuerdo con los documentos del Banco, el préstamo fue solicitado por el Gobierno Mexicano bajo el supuesto de que el rápido crecimiento de la economía

⁴³ Departamento de Evaluación de Operaciones, *Memorando sobre los resultados del proyecto Estados Unidos Mexicanos- Proyecto de Capacitación Técnica (Conalep 1) Préstamo 2042-I*, Washington, Banco Mundial, mimeo., s/f, p.1

mexicana hacia imprescindible contar con una amplia base de trabajadores calificados y técnicos medios para la industria.

Su justificación principal consistió en que el sistema de formación de nivel secundario existente en México (que funcionaba mayormente como alimentador de la educación superior) era por completo inadecuado para satisfacer las necesidades corrientes de la economía, en términos de trabajadores calificados y técnicos de nivel medio.

El coste total del proyecto era de 190 millones de dólares, de los cuales 90 eran con cargo a recursos del Banco y 100 millones eran aportación del Gobierno mexicano.

El préstamo sería pagado a 11 años, con un pago del principal equivalente a $\frac{3}{4}$ del 1% anual, generando un interés de $9\frac{3}{5}$ por ciento (9.60%).⁴⁴

El Objetivo general de este préstamo fue ampliar y fortalecer la formación profesional de nivel medio en México, para lo cual se daría al CONALEP la asistencia en varios campos de importancia crítica con el fin de establecer una red de centros de formación profesional.⁴⁵

El proyecto tenía los siguientes componentes:

- a) La construcción y equipamiento de un complejo auxiliar para el desarrollo de materiales de enseñanza, capacitación de instructores, información y documentación, administración del sistema.
- b) Obras civiles y/o muebles y equipo para total de 99 centros de formación profesional.
- c) Actividades preparatorias para inversiones complementarias.

⁴⁴ IBRD, *Loan Agreement- Technical training Project- between International Bank for Reconstruction and Development and Nacional Financiera S.A.*, 31 July 1981, p. 2

⁴⁵ *Ibid.*, p.7

En términos cuantitativos, el proyecto tenía por objeto ayudar a CONALEP a graduar unos 20.000 trabajadores calificados y técnicos adicionales anualmente, a la par de aumentar el número de trabajadores calificados y técnicos, mediante la ampliación de la matrícula existente en 60 mil alumnos y proporcionar equipo adecuado para un total de 70 mil alumnos.

En términos cualitativos también se pretendía fortalecer la eficiencia y la efectividad de la administración central y mejorar la calidad de la capacitación, elevando el nivel y formación de los docentes.

Para formalizar el préstamo otorgado se redactaron tres documentos básicos: el Contrato de Préstamo (Loan agreement), el Contrato de Garantía (Guarantee agreement) y el Contrato del Proyecto (Project agreement), que se detallarán en los siguientes tres puntos de este apartado.

3.1.1. El Contrato de préstamo

Este documento, que se identifica con el número ME 2042, fue firmado entre el Banco Mundial y Nacional Financiera, en su calidad de Agente Financiero del Gobierno Mexicano, el 31 de julio de 1981.

El texto del Contrato comprende siete artículos y diversas secciones que detallan cada característica específica del Contrato. El primer artículo se refiere a las Condiciones Generales y Definiciones, el segundo contiene las características del préstamo –montos, interés aplicable y condiciones de pago-, el tercer artículo señala las condiciones de transferencia, el cuarto reseña las restricciones financieras, el quinto hace referencia a las condiciones de resarcimiento para el Banco, el sexto trata de la fecha a partir de la cual es vigente el préstamo y el séptimo muestra los domicilios de los contratantes.

Adicionalmente, como parte de este documento y a modo de Apéndices se incluyen tres programas o “Itinerarios” (schedules). En el cuadro 5 se especifican

el programa de desembolsos y los rubros en que se distribuirán los 90 millones de dólares del empréstito, establecidos en el Apéndice 1 del contrato de préstamo

Cuadro 5: Crédito 2042-ME (CONALEP 1)		
Programa de desembolsos del Contrato de Préstamo		
<i>Categoría</i>	<i>Monto del préstamo a ser radicado (Expresado en dólares)</i>	<i>% de Gastos a ser financiados</i>
Trabajos comprendidos en la parte A del Proyecto	6,200,000	100
Equipamiento, incluyendo su instalación, de acuerdo con lo señalado en la parte A y C.1 del Proyecto	74,300,000	100
Equipamiento, de acuerdo con lo señalado en la parte C.2 del Proyecto	2,500,000	85 de los gastos locales
No especificado	7,000,000	
Total	90,000,000	

Fuente: IBRD, *Loan Agreement 2042 Technical Training Project between International Bank for the Reconstruction and Development and Nacional Financiera S.A.*, July 31 1981, p.7

En el cuadro 6 se relacionan las fases del proyecto que debían realizarse con el préstamo entre 1981 y 1983, señaladas en el Apéndice 2 del contrato de préstamo.

Cuadro 6: Crédito 2042-ME (CONALEP 1)	
Fases del proyecto a ser financiadas	
A.-	Construcción, mobiliario y equipo de un complejo administrativo, que incluiría un Centro de Formación de Instructores, un Centro de Producción de Materiales, un Centro de documentación y un Centro de Servicios Administrativos.
B.-	1. Construcción, mobiliario y equipo de 37 Centros educativos (planteles). 2. Expansión, remodelación y equipamiento de 52 planteles más.
C.-	3. Equipamiento de 10 planteles. 1. Preparación del plan de desarrollo del CONALEP para 1984-1988. 2. Preparación de los futuros proyectos técnicos.

Fuente: IBRD, *Loan Agreement 2042, Technical Training Project between International Bank for the Reconstruction and Development and Nacional Financiera S.A.*, Washington D.C., July 31 1981, p.10

Por otra parte, en el Apéndice 3 se establecieron las condiciones de amortización del préstamo. Las fechas de cada pago serían febrero 1 y agosto 1 de cada año, comenzando con el 1 de Febrero de 1985 y terminando el 1 de agosto de 1996. El monto de cada pago de capital era el equivalente en pesos mexicanos de \$3, 750,000.00 Dólares.

En este apartado también se incluía una tabla de primas a cubrir a favor del Banco Mundial por realizar pagos anticipados. En el cuadro 7 se detalla esta tabla de penalización por pagos adelantados, que era parte del contrato.

Cuadro 7: Crédito 2042-ME (CONALEP 1)	
Tabla de primas por pagos anticipados	
<i>Tiempo de anticipación</i>	<i>Prima</i>
No más de tres años antes del vencimiento	1.90%
Más de tres pero menos de seis años antes de la fecha de vencimiento	3.85%
Más de seis años pero menos de once	7.05%
Más de once años pero menos de trece	8.30%
Más de trece años antes de la fecha de vencimiento.	9.60%
IBRD, <i>Loan Agreement 2042, Technical Training Project between International Bank for the Reconstruction and Development and Nacional Financiera S.A., Washington D.C., July 31 1981, p.11</i>	

3.1.2. El Contrato de Garantía

Como parte de las condiciones requeridas por el Banco para acceder a otorgar el préstamo, se solicitó la garantía del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, como aval y respaldo del préstamo otorgado al beneficiario.

El documento, firmado el 31 de julio de 1981, consta de cuatro artículos:

El artículo I reafirma las condiciones generales y las definiciones establecidas en el Contrato de Préstamo 2042 ME.

El artículo II propiamente trata de la Garantía y la provisión de fondos de parte del Gobierno Mexicano, sin restricciones o limitaciones sobre cualquier otra

obligación, dice el texto. La responsabilidad era actuar como primer obligado de cumplir puntualmente con los pagos de capital e intereses y demás cargos inherentes; así como asegurarse que el CONALEP cumpliera con el desarrollo del proyecto acordado.

En este artículo también se incluye un compromiso de proveer al CONALEP de los recursos necesarios para cumplir con las inversiones derivadas del proyecto, si llegara a determinarse que los fondos del préstamo eran insuficientes.

El artículo III establece condicionamientos específicos para el Gobierno Mexicano, en el sentido de asegurar que las condiciones para la operación del proyecto a cargo del CONALEP sean óptimas, demandando para ello seguridades de que no habrá interferencias ni obstáculos administrativos por parte de este mismo gobierno.

En el artículo IV se señala al responsable de actuar como garante del préstamo, en este caso la Dirección General de Crédito Público de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)⁴⁶.

3.1.3. El Contrato de Proyecto

Este documento soportaba el Contrato de Préstamo respectivo, razón por la cual fue signado el mismo día (31 de julio de 1981) por los representantes del Banco y el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP) como la entidad del Gobierno Mexicano responsable de llevarla a cabo.

El documento tiene una extensión de 9 cuartillas; en las seis primeras se consigna en cuatro artículos, junto con sus fracciones (sections) las características

⁴⁶ IBRD, *Guarantee Agreement between Mexican United States and International Bank for Reconstruction and Development*, Washington D.C., July 31 1981, p.3

generales del proyecto a financiar y en las dos últimas un Anexo (schedule) donde se detallan algunas particularidades de la ejecución del proyecto.

El artículo I contiene las definiciones, especificando que serán las mismas contenidas en el Contrato de Préstamo.

El artículo II, trata de la ejecución del proyecto, en particular del manejo y operación del CONALEP. Este artículo se divide a su vez en nueve fracciones, cuya importancia merece que reproduzcamos las partes esenciales de su contenido.

En la fracción 2.01, se estableció la obligación para el CONALEP de concluir el proyecto financiado y conducir sus operaciones y asuntos con la mayor diligencia, y eficiencia, de conformidad con las políticas y prácticas apropiadas en términos administrativos, financieros, educativos y de ingeniería; así como llevarlo a cabo con personal capacitado y experimentado.⁴⁷

La fracción 2.02 aclara que todos los bienes y trabajos que se realicen con recursos del préstamo deberán apegarse a las condiciones establecidas por el Banco.

En la fracción 2.03 el CONALEP se debe asegurar que la localización de los planteles apoyados sería la más adecuada posible, siguiendo un criterio satisfactorio para el Banco.

Mediante la fracción 2.04 el CONALEP se compromete a tomar las medidas para asegurar los bienes adquiridos con el préstamo, desde su transportación hasta su instalación. Asimismo se compromete a que todos los bienes o servicios adquiridos con los recursos del préstamo sólo serán usados exclusivamente en el proyecto acordado.

⁴⁷ IBRD, *Project Agreement Technical training project" between International Bank for Reconstruction and Development and Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica*, Washington D.C., July 31 1981, p.1

En el punto 2.05 el CONALEP se compromete a entregar, a pedido del Banco, toda la información que se requiera sobre la planeación y ejecución del proyecto financiado, incluyendo planos, programas de desembolso, especificaciones, reportes, contratos, programas anuales de trabajo y toda documentación que soporte modificaciones al proyecto.

De igual forma, el CONALEP deberá conservar la información que permita medir el avance de las obras, los resultados alcanzados con el proyecto e identificar los bienes y servicios adquiridos con el financiamiento del Banco. También permitir la visita de representantes del Banco que verifiquen los sitios de construcción y los bienes adquiridos con el préstamo; al igual que acceder a toda otra solicitud razonable de información por parte del Banco sobre el proyecto, los gastos y los bienes, servicios involucrados en la ejecución.⁴⁸

Una vez completado el proyecto, y sin que se exceda de un año, el CONALEP se obligó a preparar un Reporte que detallara las fases de construcción y el inicio de operaciones del proyecto, evaluando los costos, beneficios y el cumplimiento de los propósitos del préstamo.

En el punto 2.07 se reiteró la obligación del CONALEP de informar al Banco cualquier modificación o posible circunstancia que impidiera el cumplimiento de los objetivos del préstamo.

Nuevamente en el punto 2.08 se menciona la obligación de asegurar correctamente, a satisfacción del Banco, el proyecto en los montos adecuados para cubrirlos de cualquier riesgo.

En el punto 2.09 el CONALEP se comprometía a dar el mantenimiento adecuado a los bienes adquiridos e instalaciones construidos en el proyecto,

⁴⁸ IBRD, *Project Agreement Technical training project between International Bank for Reconstruction and Development and Colegio Nacional de Educaciòn Profesional Tècnica*, Washington D.C., July 31 1981, p.2

incluida su reparación o renovación para estar a tono con los estándares administrativos y técnicos.⁴⁹

El artículo III refiere las convenciones (covenants) financieras.

En el primer punto se acuerda mantener los registros necesarios, de acuerdo a normas aceptables de contabilidad, para reflejar de forma apropiada las operaciones y condiciones financieras del proyecto.

El segundo punto de este artículo establece la obligación para el CONALEP de aceptar una auditoría anual, a satisfacción del Banco, de sus registros contables y Estados Financieros, entregando copias certificadas de los Estados Financieros Anuales en un plazo no mayor de seis meses, así como toda la información de auditoría y financiera que le sea requerida, de manera razonable.⁵⁰

El artículo IV trata de las condiciones de la terminación, cancelación o suspensión del proyecto.

Para efectos de entrada en vigor y terminación el Acuerdo del Proyecto correrá la suerte del Contrato de Préstamo, iniciando y terminando en la misma fecha en que se den esas condiciones en este último.

El Contrato del proyecto tiene un apartado final identificado como un Plan o Programa (Schedule) que comprende los siguientes incisos:

El inciso "A" establece la obligación de realizar una licitación internacional para los principales bienes adquiridos con el préstamo, conforme a las "Guías de contratación para préstamos del Banco Mundial". En estos casos el CONALEP deberá preparar y entregar al Banco a la brevedad la información relativa al proceso de licitación a fin de que el Banco realice los arreglos para su divulgación entre potenciales participantes. En caso de requerirse información adicional el

⁴⁹ Ibid, p.3

⁵⁰ Ibid, p.4

CONALEP deberá proveerla y actualizarla mientras existan bienes o servicios susceptibles de ser licitados.

Se estableció que las compras deberían ser agrupadas de manera que permitieran su licitación consolidada, conforme a los estándares técnicos y administrativos.

En el inciso -B- se establecen preferencia por los bienes manufacturados en México, estableciendo una clasificación para los proveedores.

3.2. El crédito 2559-ME (1985-1991)

Aún antes de terminarse el plazo de ejecución del primer préstamo del Banco Mundial para el CONALEP, ya se había decidido la necesidad de su continuación, con un segundo préstamo que fue identificado con las siglas 2559-ME, a fin de complementar las obras y adquisición de equipo iniciadas en 1981.

La opinión favorable que se obtuvo en las diferentes supervisiones del proyecto facilitó esta segunda entrega, que en este caso también incluyó un componente importante de formación y capacitación de recursos humanos, que en la primera etapa había sido dejada de lado relativamente.

Los objetivos y montos involucrados en este préstamo fueron similares a los de la primera etapa y en la práctica constituyeron su continuación, por lo que los principales objetivos y metas fueron en su mayor parte un incremento numérico de los alcances del financiamiento anterior.

Al igual que en el primer caso, el beneficiario de la ayuda fue Nacional Financiera, S.A., el garante el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el beneficiario el CONALEP.

El monto de este segundo crédito fue de US\$ 81.0 millones, el plazo fue de 15 años, incluyendo 3 de gracia, a una tasa variable estándar.

El proyecto a ser apoyado fue implantar la segunda fase del proyecto general de desarrollo del CONALEP, a través del desarrollo de su programa de capacitación para trabajadores calificados y técnicos.

El proyecto se proponía ayudar al gobierno a poner en práctica sus políticas de formación y los objetivos establecidos en el Programa de Desarrollo Educativo 1984-1988, ayudando a CONALEP a continuar su rápido desarrollo mediante la implementación de su plan de la segunda fase hasta 1988. Los objetivos específicos del proyecto fueron⁵¹:

- a) Mejorar la eficiencia operativa y la eficacia de las administraciones central y local y mejorar el papel de los comités de asesoramiento industrial a través de asistencia especializada, formación en gestión, viajes de estudio de corta duración y pasantías.
- b) Aumentar el número de técnicos y trabajadores calificados mediante la ampliación de la capacidad de formación existente a otros 90,000 estudiantes.
- c) Mejorar la calidad de la enseñanza mediante la ampliación de la formación de instructores, haciendo hincapié en el enfoque práctico y perfeccionando los procedimientos de retroalimentación y de ajuste.
- d) Desarrollar un sistema de mantenimiento avanzado de los edificios y equipos, y explorar otras medidas de reducción de costos.
- e) Proporcionar apoyo flexible para el programa en su conjunto, la eliminación de las distinciones no deseadas entre los centros del

⁵¹ The World Bank, *Staff Appraisal Report United Mexican States Second Technical Training Project*, Washington, April 29, 1985, p.10-11

proyecto y los que no lo son, y facilitar el desarrollo de opciones de formación estratégica y fortalecimiento institucional.

Las metas de la segunda etapa del proyecto eran: proveer de asistencia técnica para alcanzar los objetivos, apoyar la creación de 24 unidades productivas piloto y desarrollar 97 planteles, equivalentes a una expansión de 90 mil alumnos adicionales.

Los beneficios esperados eran que el proyecto reforzara la formación técnica de nivel medio a través de su contribución del desarrollo institucional del CONALEP y por la ampliación de la calidad de la formación. El proyecto podría incrementar la egresión anual del CONALEP a 21,580 trabajadores calificados y técnicos medios, así como ampliar su plantilla a 1500 instructores. Incrementar adicionalmente, su capacidad de ofrecer capacitación especializada para un estimado de 16,180 trabajadores en funciones.⁵²

Los riesgos más importantes percibidos al inicio de este proyecto eran: la dificultad de reclutar instructores de medio tiempo durante las horas-pico de producción, así como la retención de los estudiantes. El banco estimaba que la habilidad del CONALEP de pagar salarios competitivos debería reducir este problema del reclutamiento docente; así como una relación adecuada de docentes por alumno e instalaciones adecuadas para las prácticas podrían ayudar a mejorar la retención de los alumnos.

El costo total del programa de desarrollo de CONALEP fase II se estimó en \$ 34,100,000,000.00 pesos de 1985, equivalente a \$162.2 millones de dólares.

Del costo total estimado del proyecto para esta segunda etapa, el gobierno mexicano absorbió el 50.5% y el Banco Mundial el 49.5% restante. En el cuadro 8 se muestra la propuesta de aplicación de los recursos solicitados.

⁵² World Bank, op. cit. p. iii

Cuadro 8: Crédito 2559-ME (CONALEP 2)	
Conceptos de aplicación del Contrato de Préstamo	
Categoría	Total
Construcción	60.0
Mobiliario	4.8
Equipo	71.9
Suplementos de producción	0.6
Asistencia técnica	0.8
Costo básico del proyecto	138.1
Contingencias físicas	6.4
Contingencias de precio	17.7
Total	162.2

Fuente: The World Bank, Report No. 5499-ME, *Staff Appraisal Report United Mexican States Second Technical Training Project*, Washington, April 29, 1985, p. iv
Nota; Las cantidades están expresadas en millones de dólares americanos

En el cuadro 9 se señala el programa de desembolso de los recursos del préstamo, en cinco años, a partir de 1986 y hasta 1990:

Cuadro 9: Crédito 2559-ME (CONALEP 2)					
Programa de entrega de recursos					
	1986	1987	1988	1989	1990
Añual	14.0	22.5	24.5	18.0	2.0
Acumulado	14.0	36.5	61.0	79.0	81.0

Fuente: The World Bank, Report No. 5499-Me (A), *Staff Appraisal Report United Mexican States Second Technical Training Project*, Washington, April 29, 1985, p. iv
Nota; las cantidades están expresadas en millones de dólares americanos

Al igual que en la primera entrega de recursos, los documentos que soportan la entrega del segundo préstamo fueron el Contrato de Préstamo, el Contrato de Garantía y el Contrato del Proyecto. La estructura general de estos documentos es similar a los de la primera fase, por lo que se presenta una versión resumida de los mismos, resaltando sus partes más relevantes.

3.2.1. El Contrato de Préstamo

El contrato de préstamo fue celebrado entre el Banco de Reconstrucción y Desarrollo y Nacional Financiera, en su papel de agente financiero del Gobierno Mexicano, el 16 de julio de 1985 e identificado con el número 2559 ME.

El documento se divide en siete artículos subdividido en secciones que reseñan las principales características y obligaciones de los contratantes.

El artículo I trata de las definiciones y condiciones generales aplicables al préstamo, el artículo II refiere las características generales del préstamo (monto, tasa de interés, plazo, forma de calcular los periodos), el artículo III trata de los procedimientos de transferencia de los recursos, el artículo IV señala otras obligaciones del prestatario, en especial las referidas a proveer la información financiera en los plazos y términos establecidos por el Banco, el artículo V especifica las circunstancias en que se reintegrarían anticipadamente los recursos al Banco por incumplimientos del prestatario; el artículo VI establece la fecha de inicio y terminación; y el artículo VII anota las direcciones de las instituciones contratantes.

Adicionalmente en este documento se incluyen cuatro apéndices o programas que por su importancia reseñaremos.

El Apéndice 1 establece la aplicación de los recursos del préstamo, conforme a la siguiente tabla mostrada en el cuadro 10.

Cuadro 10: Crédito 2559-ME (CONALEP 2)		
Conceptos de aplicación del préstamo		
Categoría	Monto (millones de dólares)	Porcentaje a ser financiado
Equipamiento, incluyendo instalación, producción, materiales y repuestos	70.8	100% de los gastos en divisas
Asistencia técnica y materiales de capacitación	0.8	100%
No definidos	9.4	
Total	81.0	

Fuente: IBRD, *Loan Agreement (Second Technical Training Project) Between International Bank for Reconstruction and Development and Nacional Financiera*, Mexico City, 16 julio 1985, p. 8

El Apéndice 2 describe los tres principales componentes del proyecto y sus metas particulares:

A.- Construcción, expansión, remodelación, amueblamiento y equipamiento de 97 centros de enseñanza.

B.- Establecimiento de 24 unidades piloto de producción en planteles seleccionados, incluyendo un lote inicial de materiales de producción.

C.- Reforzamiento de las capacidades del CONALEP para: capacitar a su personal, mejorar el sistema de reclutamiento de instructores incluyendo desarrollo de materiales de capacitación, establecimiento de un sistema de mantenimiento de edificios y equipo y fortalecer la capacidad de identificar nuevas necesidades de formación.

De acuerdo con este programa se esperaba que el proyecto se hubiese concluido el 30 de junio de 1989.

El Apéndice 3 señala que cada 15 de abril y 15 de octubre, el Gobierno de México deberá cubrir \$3,375,000.00 dólares americanos como pago del principal; comenzando el 15 de octubre de 1988 y terminando el 15 de abril de 2000.

También en este Apéndice se establece, al igual que en el primer préstamo entregado al CONALEP, una serie de primas que deberán cubrirse, en caso de realizar pagos adelantados, mismas que se señalan en el cuadro 11.

Cuadro 11: Crédito 2559-ME (CONALEP 2)	
Tabla de primas por pagos anticipados	
Tiempo de prepago	Prima a pagar (como sobretasa sobre saldos insolutos)
No más de 3 años antes de la conclusión del préstamo	.20
Más de tres años pero menos de seis años de anticipo.	.40
Más de seis años pero menos de once años de anticipo.	.73
Más de once años pero menos de trece años de anticipo.	.80
Más de trece años de anticipo.	1.00

Fuente: IBRD, *Loan Agreement (Second technical training project) between International Bank for Reconstruction and Development and Nacional Financiera*, Mexico City, 16 julio 1985, p. 11

Finalmente, el Apéndice 4 se refiere a la contabilidad especial que deberá llevar el CONALEP y Nacional Financiera para registrar la aplicación y ejecución de los trabajos relacionados con el préstamo.⁵³

En este apartado se establecen los términos que definirán esta contabilidad, en particular, las categorías en que será aplicado, aquellos gastos que se consideren gasto aceptable y el término “depósito inicial”, a partir del cual se comenzará a realizar el gasto de los recursos otorgados.

De igual forma se establecen limitantes para el ejercicio del recurso, conceptos en los cuales será aplicable y las condiciones bajo las cuales deberá ser restituido en caso de no apegarse a los conceptos elegibles.

3.2.2. El Contrato de Garantía

Este documento celebrado en la misma fecha que el contrato de Préstamo, 16 de julio de 1985, por el Banco Mundial y el Gobierno Mexicano, representado en este instrumento por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tenía como fin garantizar la recuperación de los fondos otorgados para desarrollar el proyecto CONALEP.

Se estructura en cuatro artículos que establecen las bases y compromisos del garante, en particular la de asegurarse de que el proyecto se realizará tal y como fue acordado en el Contrato de préstamo.

El artículo I recalca que las condiciones Generales del Contrato de Préstamo serían las mismas para el Contrato de Garantía.

⁵³ IBRD, *Loan Agreement (Second technical training project) between International Bank for Reconstruction and Development and Nacional Financiera, Mexico*, 16 julio 1985, p. 13

El artículo II, probablemente el más importante de este instrumento, establece la obligación para el Gobierno Mexicano “sin limitaciones o restricciones” de garantizar como primer obligado el pago del préstamo, sus intereses y primas; así como la ejecución de todas las obligaciones del CONALEP señaladas en el proyecto. De igual forma se obliga a proveer de los fondos complementarios necesarios para realizar el proyecto en caso de considerar que los fondos provistos por el Banco son insuficientes.⁵⁴

El artículo III relativo a otras obligaciones, instauro la garantía del Gobierno Mexicano de no tomar, causar o permitir alguna acción que pudiera prevenir o interferir con la ejecución del proyecto o de las obligaciones del CONALEP, ya sea por una de sus divisiones políticas (estados), agencia federal o agencia estatal; así como tomar o dejar que se tomen todas las acciones razonables necesarias para permitir al CONALEP el cumplimiento de sus obligaciones.

El artículo IV señala el representante del Garante, en este caso el Director General de Crédito Público de la SHCP, así como el domicilio de las partes contratantes.

3.2.3. El Contrato de Proyecto

Otro documento básico para el otorgamiento y ejecución del préstamo realizado por el Banco Mundial lo constituyó el Contrato de Proyecto. Mediante este instrumento se establecieron los términos y condiciones a que el beneficiario (CONALEP) se obligó a seguir para aplicar los recursos recibidos. A diferencia del Contrato de Préstamo, éste documento se firmó directamente entre el Banco y la Institución receptora del crédito, por lo cual resultó en la práctica una ratificación de lo acordado por parte de la instancia ejecutora.

⁵⁴ IBRD, *Guarantee agreement between United Mexican States and International Bank for Reconstruction and Development*, 16 de Julio 1985, p. 2

Este documento está organizado en seis artículos y un apéndice.

El artículo I especifica que las definiciones utilizadas en el Contrato de Préstamo tendrán la misma validez para el Contrato de Proyecto.

El artículo II señala el compromiso del CONALEP con los objetivos del proyecto establecido en los apéndices del Contrato de Préstamo, al cumplimiento de los cuales deberá destinar todo el apoyo financiero, material y humano. Asimismo, se compromete a cumplir los criterios establecidos por el Banco para realizar la selección de los planteles, establecer conforme el plazo establecido por el Banco los sistemas comprometidos para dar mantenimiento a los equipos adquiridos, realizar las adquisiciones, planes, aseguramientos, seguimiento, reportes, mantenimiento y adquisición de terrenos conforme lo señalado en el Contrato de Préstamo y sus apéndices.⁵⁵

También se establece en esta sección la obligación para el CONALEP de intercambiar información, a pedido del Banco, sobre el avance del proyecto, su desempeño en el cumplimiento de sus obligaciones y otras materias relacionadas con el objeto del préstamo.

En el artículo III se establece para el CONALEP la obligación de seguir llevando sus operaciones y asuntos en concordancia con adecuadas políticas y prácticas financieras, administrativas y educativas; así como con personal calificado y experimentado.

El artículo IV establece los compromisos financieros a los que accede el CONALEP, que son los siguientes:

- Tener sus cuentas y Estados Financieros auditados para cada año, conforme los principios de auditoría generalmente aceptados y aplicados por auditores calificados.

⁵⁵ IBRD, *Project agreement between International Bank for Reconstruction and Development and Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica*, 16 de Julio de 1985, p. 2

- Proporcionar al Banco en cuanto se tengan disponibles, a más tardar a los seis meses de concluido el ejercicio, copia certificada de los Estados Financieros auditados, al igual que el informe de auditoría con el alcance y detalle que el Banco haya considerado razonable.
- Proporcionar al Banco toda aquella información financiera complementaria que el Banco considera razonablemente solicitar.
- Mantener un registro detallado y separado de aquellos gastos realizados con cargo al préstamo, conservar por un año mínimo los comprobantes de tales gastos, permitir a los representantes del Banco la revisión de tales documentos y asegurarse que tales cuentas separadas son auditadas.

El artículo V establece que las fechas de inicio y terminación del proyecto serán las mismas que se hayan especificado en el contrato de Préstamo.

El artículo VI señala las provisiones generales relativas los domicilios y la forma y medios de notificación o comunicación entre las partes.

En la parte final del documento se incluye un Apéndice sobre las Adquisiciones y servicios de consultoría que se desprenden de la ejecución del proyecto:

- La obligación de adquirir los bienes derivados del préstamo mediante licitación pública internacional, conforme los señalen las Guías para la adquisición de bienes con recursos del Banco.
- Se deberá tener preferencia por los bienes adquiridos en México, bajo los criterios y estándares establecidos por el Banco.
- Dependiendo del límite en el monto del contrato (20 millones de dólares o 4 millones de dólares), los procedimientos de adquisición

deberán ser establecidos por el Banco o realizados a través de proveedores locales aceptables para la institución.

- El Banco podrá revisar en cualquier tiempo los procedimientos y resultados de adjudicación de los contratos.
- Dependiendo del límite en el monto del contrato (20 millones de dólares o 4 millones de dólares), los procedimientos de adquisición deberán ser establecidos por el Banco o realizados a través de proveedores locales aceptables para la institución.

4. EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS

4.1. Resultados de los créditos otorgados

En los primeros tres capítulos de este trabajo hemos descrito el funcionamiento del Banco Mundial, la estructura del sistema de educación media de tipo técnico en México, el proceso de creación del CONALEP y una descripción detallada de los primeros empréstitos que recibió esta institución educativa por parte del Banco Mundial. En este capítulo abordaremos la forma en que se ejercieron los recursos de esos préstamos y el impacto que tuvieron en la evolución posterior del CONALEP. También se abordarán algunos aspectos de las evaluaciones realizadas por el Banco Mundial, para dar a conocer sus opiniones sobre el cumplimiento de este proyecto educativo.

En principio, es necesario tener presente que los préstamos otorgados para desarrollar el CONALEP, los primeros para apoyar al sector de la educación y capacitación en México, tuvieron su origen en la preocupación del gobierno mexicano acerca de los crecientes desequilibrios del sistema educativo; entre la enseñanza general y la técnica. A juicio del Gobierno los desequilibrios afectaban sobre todo la formación y capacitación de recursos humanos de nivel medio (técnicos y trabajadores calificados) y se consideraba como una limitante por el rápido y sostenido desarrollo económico que México tuvo en las décadas comprendidas entre 1940 y 1970.

4.1.1. Resultados del préstamo 2042 ME

El primer préstamo otorgado por el Banco Mundial al CONALEP fue ejercido entre 1981 y 1985, periodo durante el cual fue la base para el crecimiento inicial en el número de planteles disponibles y la capacidad operativa de la Institución de forma acelerada.

Conforme lo muestra el cuadro 12, los recursos comprometidos por el Banco fueron entregados en su totalidad; sin embargo los recursos del Gobierno mexicano fueron menores a lo comprometido inicialmente en 23.14 millones de dólares, con lo cual la proporción final de los recursos externos varió ligeramente. Esta disminución fue producto de la crisis devaluatoria de 1981-1982, que provocó que se redujera el valor de los bienes producidos nacionalmente al tasarlos en divisas extranjeras, particularmente las instalaciones de los planteles, cuya construcción era el compromiso del gobierno mexicano en este proyecto.

Cuadro 12; Crédito 2042 ME (CONALEP 1)				
Financiamiento y desembolsos				
<small>(en millones de US\$)</small>				
Monto	Cifras de evaluación		Cifras efectivas	
	Monto	% del total	Monto	% del total
Gobierno	124,84	58,0	98,7	52,3
Banco	90,00	42,0	90,0	47,7
TOTAL	214,84	100,0	188,7	100,00

Fuente: División de Proyectos de Educación, Oficina Regional de América Latina y el Caribe, *Informe de Terminación del Proyecto*, Washington D.C., Banco Mundial, 31 de marzo de 1986, p.12

Paradójicamente, esta reducción del valor de las inversiones realizadas en instalaciones como consecuencia de la devaluación del peso mexicano, tuvo el efecto de un “ahorro” en el costo total del proyecto, como se muestra en el cuadro 13, lo cual abonó a su favor en las subsecuentes supervisiones del Banco, y fue uno de los factores que se tomaron en cuenta para la segunda fase de estos préstamos.

Cuadro 13; Crédito 2042 ME (CONALEP 1)		
Datos clave del proyecto		
<u>Elementos</u>	<u>Estimaciones iniciales</u>	<u>Cifras Efectivas</u>
Costo total del proyecto (millones de US\$)	214,84	188,7
Infra costos (%)	-	12,2
Monto del préstamo (millones de US\$)	90,0	90,0
Fecha de terminación de los componentes físicos	31/12/83	30/6/85

Fuente: Departamento de Evaluación de Operaciones, *Informe de Evaluación Ex post - Proyecto de Capacitación Técnica Préstamo--2042-Me*, Banco Mundial, 30 de junio de 1987, p. iii

En el proceso de definición del proyecto y negociación del préstamo se desarrollaron cuatro misiones previas del personal del Banco; posterior a la entrega de recursos nueve visitas de supervisión y finalmente dos visitas de evaluación y seguimiento, que verificaron tanto la formulación del proyecto, como su desarrollo y conclusión, tal y como se detalla en el cuadro 14. Esto nos hace ver que, siendo el primer proyecto en su tipo en el país, el BM prestó singular importancia a su desenvolvimiento a fin de asegurar el éxito del financiamiento.⁵⁶

Cuadro 14; Crédito 2042 ME (CONALEP 1)						
Misiones realizadas por el Banco Mundial en México						
Misión	Enviada por	Mes/Año	Número de días	Número de Personas*	Semanas-Funcionario*	Fecha del informe
Reconocimiento/identificación	Banco	09/80	10	4 (AD, DC, EP, TE)	6,0	03/12/
Evaluación	Banco	01/81	12	4 (TE, AR, EP, FS)	8,0	-
Evaluación complementaria	Banco	03/81	4	1 /TE)	0,8	30/06/81
Negociaciones preliminares	Banco	06/81	3	1(TE)	0,6	-
					<u>15,4</u>	
Total						
Supervisión 1	Banco	09/81	6	2 (TE, AR)	2,4	02/10/81
Supervisión 2	Banco	02/82	7	1 (EP)	1,0	14/04/82
Supervisión 3	Banco	05/82	10	2 (ED, AR)	3,2	26/05/82
Supervisión 4	Banco	08/82	9	2 (TE, AR)	2,8	17/09/82
Supervisión 5	Banco	07/83	4	1 (DDC)	0,8	26/07/83
Supervisión 6	Banco	08/83	8	1 (EP)	1,2	14/09/83
Supervisión 7	Banco	12/83	10	1 (EP)	1,6	16/01/84
Supervisión 8	Banco	09/84	5	1 (AR)	1,0	20/09/84
Supervisión 9	Banco	01/85	5	1 (FS)	1,0	28/04/84
					<u>14,0</u>	
Total						
Terminación	Banco	03/85	4	2 (TE, AR)	1,6	
Seguimiento posterior	Banco	12/85	5	1 (AR)	1,0	
					<u>2,6</u>	
Total						

* Claves: AD: Subdirector, TE: Educador Técnico, AR: Arquitecto, FS: Especialista Financiero, DC: Jefe de División, DDC: Subjefe de División, EP: Planificador/Economista en Educación.

Fuente: Departamento de Evaluación de Operaciones, *Informe de Evaluación Ex post - Proyecto de Capacitación Técnica Préstamo--2042-Me*, Banco Mundial, 30 de junio de 1987, p. v

El periodo de ejecución del proyecto requirió 43 meses para su terminación en los aspectos esenciales a partir de la fecha de inicio del préstamo (25/11/1981) hasta la fecha de cierre efectivo (30/06/1985). Este periodo abarcó 12 meses más

⁵⁶ Departamento de Evaluación de Operaciones, *Informe de Evaluación Ex post - Proyecto de Capacitación Técnica CONALEP 1 (Préstamo--2042-Me)*, Banco Mundial, 30 de junio de 1987, p.v

allá de lo previsto inicialmente, ya que se había considerado inicialmente que debería estar ejecutado el proyecto para el 30 de junio de 1984.

Este retraso, a juicio del Banco, indicó un calendario de ejecución demasiado optimista y no una deficiencia de CONALEP. En su mayor parte, las demoras obedecieron a causas externas y estuvieron fuera de la influencia de CONALEP, a saber:

- a. El cambio de Gobierno de 1982, del que se derivó un periodo de transición con algunas incertidumbres y demoras en la adopción de decisiones;
- b. Los efectos de la crisis económica de 1982/83 que obligaron al Gobierno a adoptar medidas de control de cambios e importaciones, las cuales causaron a su vez la demora en la entrega del equipo importado financiado por el Banco,
- c. La ampliación de la cobertura del proyecto derivado de la inclusión de otros 23 planteles en el programa de equipamiento, que fue posible en virtud del aumento de la dotación de fondos del Gobierno para equipo producido localmente.

Esta situación obligó a la modificación del proyecto, con la anuencia del Banco, y la extensión del plazo de ejecución y en la disposición de los recursos convenidos, lo que llevó a realizar dos modificaciones al programa de asignación de fondos, conforme lo muestra el cuadro 15.

Cuadro 15; Crédito 2042 ME (CONALEP 1)
ASIGNACION DE LOS FONDOS DEL PRESTAMO

<u>Categoría</u>	<u>Asignación Original</u>	<u>Modificación (25/06/82)</u>	<u>Modificación (22/08/84)</u>	<u>Monto Efectivo (31/12/85)</u>
1. Obras en virtud de la Parte A del Proyecto	6,200.000	6.200.000	7.250.000	6.576.866
2. Equipo adquirido de conformidad con las Partes A y C.1 del anexo del Convenio sobre el proyecto, incluida su instalación	74.300.000	71.800.000	79.500.000	83.368.660
3. Equipo adquirido de conformidad con la Parte C.2 del Anexo del Convenio sobre el Proyecto	2.500.000	2.500.000	150.000	-
4. Consultores y servicios profesionales, estudios, capacitación y becas	-	600.000	600.000	44.109
5. Depósito inicial en la Cuenta Especial	-	2.500.000	2.500.000	10.365
6. No asignada	<u>7.000.000</u>	<u>6.400.000</u>	<u>.....-.....</u>	<u>.....-.....</u>
Total	<u>90.000.000</u>	<u>90.000.000</u>	<u>90.000.000</u>	<u>90.000.000</u>

Nota: Montos expresados en dólares americanos.

Fuente: Banco Mundial, División de Proyectos de Educación, Oficina Regional de América Latina y el Caribe, Informe de Terminación del Proyecto, mimeo, 31 de marzo de 1986, p.14

El 87% de los recursos destinados a mobiliario y equipo se adquirieron a través de licitación pública internacional (US\$ 68.85 millones), mientras que 11% fueron asignados en licitación pública nacional (US\$9.0 millones) y 2% de los fondos fueron asignados de manera directa, mediante procedimientos aceptables para el Banco (US\$1,4 millones). Los porcentajes totales de inversión en equipo, mobiliario y construcción se muestran en el cuadro 16.

Cuadro 16; Crédito 2042 ME (CONALEP 1)
Costos estimados y efectivos del proyecto

<u>Categoría de gasto</u>	<u>Cifras efectivas</u>	
	<u>Monto</u>	<u>% del total</u>
Construcción	109.4	58.0
Mobiliario y equipo	79.3	42.0
TOTAL	188.7	100.0

Nota: Montos en millones de dólares americanos.

Fuente: Banco Mundial, División de Proyectos de Educación, Oficina Regional de América Latina y el Caribe, Informe de Terminación del Proyecto, mimeo, s/lugar de edición, 31 de marzo de 1986, p.30

En ciertos momentos de la crisis económica de 1982-1983 los controles de importación dificultaron la internación de equipo por un valor de 40 millones de dólares, situación que se resolvió mediante la “enérgica” intervención del Banco

ante las autoridades hacendarias mexicanas.⁵⁷ En el cuadro 17 se muestra el calendario real de desembolso de recursos, comparándolo contra lo esperado inicialmente.

Cuadro 17; Crédito 2042 ME (CONALEP 1)					
Desembolsos acumulados estimados y reales					
<u>Ejercicio</u>	<u>1982</u>	<u>1983</u>	<u>1984</u>	<u>1985</u>	<u>1986</u>
Estimación	13,3	77,8	100,00	100,00	100,0
Cifra real	5,0	47,9	75,6	95,8	100,0
Cifra real como porcentaje de la estimación	37,5	61,6	75,6	95,8	100,0

Nota: Montos en millones de dólares americanos.
Fuente: Banco Mundial, Departamento de Evaluación de Operaciones, Informe de Evaluación Ex post "Estados Unidos Mexicanos - Proyecto de Capacitación Técnica (CONALEP 1) (Préstamo--2042-Me), 30 de junio de 1987, p. iii

4.1.2. Resultados del préstamo 2559 ME

El segundo préstamo otorgado al CONALEP debe verse como una fase subsecuente del proyecto más amplio, iniciado con la primera entrega de recursos por parte del Banco Mundial. El periodo de ejecución del préstamo debió concluir el 30 de junio de 1991 pero debido al retraso experimentado en la ejecución del proyecto, el último desembolso del préstamo se realizó el 26 de julio de 1991.

En esencia el proyecto permaneció como fue planeado originalmente, excepto por la decisión del gobierno mexicano, en 1988, de incrementar el número de planteles a construir, que pasó de 97 a 130. Debido a este aumento en el número de centros educativos y el consiguiente equipamiento y amueblamiento, el costo total del proyecto se incrementó de 162.2 millones de dólares a 164.41 millones, esto es un 1.3 por ciento arriba de lo programado.

En un principio la participación dentro del financiamiento del proyecto CONALEP II era casi paritaria entre el Banco Mundial y el Gobierno mexicano; sin embargo, la ampliación posterior del proyecto, de 97 planteles a 130, requirió recursos presupuestales adicionales, toda vez que no hubo erogaciones

⁵⁷ Banco Mundial, División de Proyectos de Educación, Oficina Regional de América Latina y el Caribe, op. cit., p.9

extraordinarias por el Banco. El resultado final fue una ligera modificación de los porcentajes originales, como lo muestra el cuadro 18, con lo cual se acentuó el peso a favor de los recursos de procedencia nacional.

**Cuadro 18: Crédito 2559-ME (CONALEP 2)
Financiamiento del proyecto**

	<i>Planeado</i>	<i>%</i>	<i>Real</i>	<i>%</i>
Banco Mundial	81.0	49.9	81.0	49.3
Gobierno Mexicano	81.2	50.1	83.41	50.7
Total	162.2	100	163.41	100

Fuente: The World Bank, *Project completion report- Second technical training project (Loan 2559 ME)*, 30 Dec. 1991, p.21

Nota: Cantidades expresadas en millones de dólares americanos.

La completa puesta en operación de este proyecto requirió seis años, a partir de la fecha de inicio, considerando un retraso inicial de 24 meses debido a una indefinición en los canales de comunicación entre el Gobierno de México y el Banco, el incremento de las metas del proyecto y el cambio de administración en el CONALEP, con la consecuente pérdida de familiaridad con los procedimientos y mecanismos del Banco. En el cuadro 19 se observa este retraso en los desembolsos efectivos de recursos, comparándolos contra lo programado inicialmente.

**Cuadro 19: Crédito 2559-ME (CONALEP 2)
Desembolsos realizados por año**

<u>Año</u>	<u>Programado</u>	<u>Real</u>	<u>Variación</u>
1986	\$ 14,000,000	\$ 14,824,562	\$ 824,562
1987	\$ 22,500,000	\$ 22,620,911	\$ 120,911
1988	\$ 24,500,000	\$ 16,595,832	\$ 7,904,168)
1989	\$ 18,000,000	\$ 11,352,532	\$ 6,647,468)
1990	\$ 2,000,000	\$ 9,799,374	\$ 7,799,374
1991		\$ 5,806,789	\$ 5,806,789
	\$ 81,000,000	\$ 81,000,000	\$ 0

Fuente: Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica, *Auditoría al 31 de diciembre de 1991 del Contrato 2559-ME celebrado con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento*, México, abril 1992, p. 9

Nota: Cantidades en dólares americanos.

Los recursos para capacitación y adiestramiento de la administración del Colegio permitieron incrementar algunos indicadores en el periodo descrito, como

el índice de eficiencia terminal, que pasó del 40% al 52% para 1991; el establecimiento de comités de vinculación con el sector productivo, la realización de estadías cortas de capacitación y la formulación de un incipiente programa de seguimiento de egresados.⁵⁸

La puesta en operación de este segundo préstamo permitió consolidar el proceso de apertura de nuevos planteles, que había disminuido al agotarse los recursos del primer préstamo. Al mismo tiempo, hizo posible dotar de equipo especializado de producción y enseñanza a las unidades que se habían abierto entre 1981-1985 y a las que se abrieron en el lapso 1986-1991. Esto es, porque la mayor parte de los recursos del segundo préstamo del Banco Mundial al CONALEP fueron empleados para adquirir mobiliario y equipo, tanto de importación como fabricado en el país. Mientras tanto, la construcción de los nuevos centros educativos en ese lapso fueron realizados con recursos presupuestales del gobierno mexicano. En el cuadro 20 se observa con claridad cómo fueron empleados los recursos del préstamo casi en su totalidad para la adquisición de equipo, inclusive asignando con posterioridad recursos que originalmente no había sido determinado su destino en el proyecto original.

Cuadro 20: Crédito 2559-ME (CONALEP 2)

Destino de los recursos programados por el Banco y ejercidos		
Categoría	Original	Ejercido
Equipo	\$ 70,800,000	\$ 80,429,517
Asistencia Técnica	\$ 800,000	\$ 565,214
No asignados	\$ 9,400,000	
	\$ 81,000,000	\$ 80,944,731

Fuente: Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica, *Auditoría al 31 de diciembre de 1991 del Contrato 2559-ME celebrado con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento*, México, abril 1992, p. 9

⁵⁸ The World Bank, *Project completion report, Second technical training project (Loan 2559 ME)*, 30 Dec. 1991, p.5

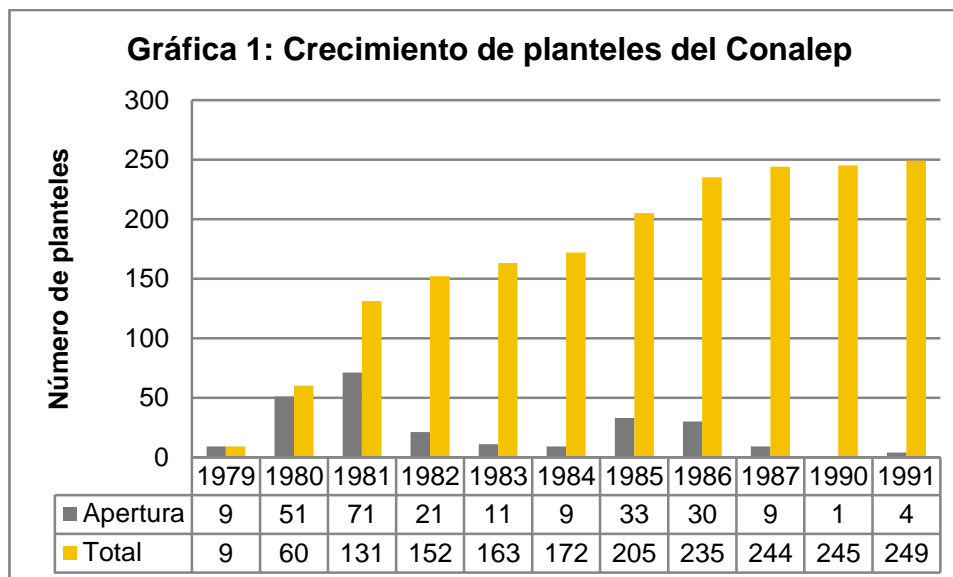
4.2. Beneficios de los préstamos del Banco Mundial otorgados al CONALEP

La aportación de recursos internacionales a un proyecto de nueva creación como era el CONALEP fue fundamental para darle un impulso definitivo que permitió su implantación, su reconocimiento como una opción educativa válida y la formación de una identidad propia reconocible ante el sector productivo y la sociedad.

Los préstamos permitieron al CONALEP establecer sus características distintivas en dos aspectos:

a) Hicieron posible crear una importante infraestructura educativa, que consideraba la construcción de numerosos planteles, equipados con los dispositivos didácticos más avanzados en su momento, en un lapso de tiempo muy corto; que de no haber contado con estos préstamos hubiera requerido recursos fiscales del gobierno mexicano. Situación que, con seguridad, hubiera afectado negativamente el desarrollo de esta institución, por coincidir con los periodos más agudos de las crisis económicas que afectaron al país en la década de los 80 (1981-1982 y 1987-1988).

b) Permitieron establecer un modelo educativo y de operación singular, enfocado a la formación terminal de los educandos, con fuerte énfasis en la adquisición de conocimientos prácticos sobre los teóricos y sin una plantilla establecida de profesores. Es decir, un modelo de operación diferente al que operaba en el medio educativo hasta ese momento, pero que era coincidente con los enfoques recomendados por el Banco Mundial para hacer más eficiente el gasto educativo.



Fuente: CONALEP, Dirección de Planeación y Programación, 2011

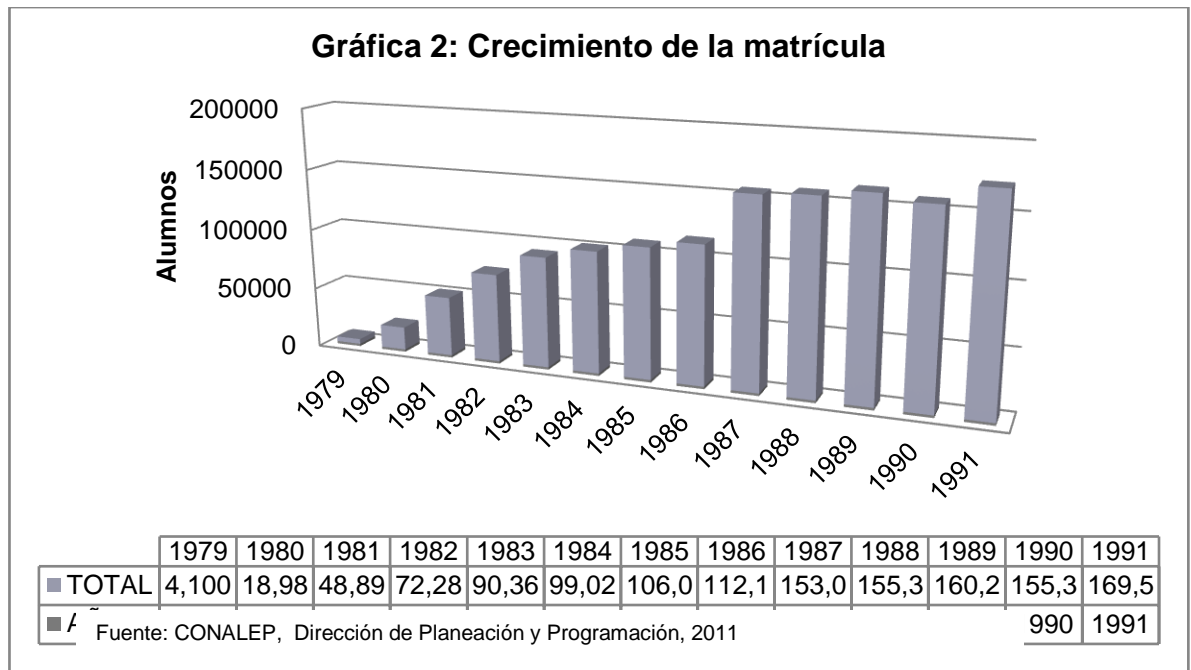
En la gráfica 1 se muestra el proceso de apertura de planteles, lo cual permite percibir que los mayores periodos de expansión fueron los bienios 1980-1981 y 1985-1986; años que coinciden con las primeras entregas de recursos de los préstamos del Banco Mundial. Tal impacto tuvieron estos préstamos para detonar el crecimiento en el número de planteles, que en 2011 el número de planteles del CONALEP alcanza 297; es decir, sólo se han abierto 48 más en los últimos veinte años.

Este ritmo de crecimiento de planteles superó inclusive las previsiones del Banco, que para 1991 había estimado que se tendrían 219 unidades en operación, previsión que se superó en un 15%, con un total de 30 espacios educativos adicionales.

En términos de población atendida, los préstamos CONALEP I y II permitieron atender una población creciente, que se magnificó en el momento de la entrada en operación de planteles al inicio de cada periodo de aplicación de los préstamos.

La gráfica 2 muestra claramente los periodos de ampliación de la cobertura, mostrando dos etapas significativas: una al arranque del modelo, comprendido

entre 1979-1981 y la otra, en un momento de consolidación del mismo, señalado para los años 1986-1987. En particular entre estos dos ciclos, la población atendida tuvo un incremento superior a 40 mil alumnos de un curso para el otro. Esto es casi el equivalente a la matrícula que se alcanzó en el tercer año de operación.



Asimismo, como parte de este préstamo no sólo se construyeron y equiparon aulas, talleres y laboratorios; en este proyecto se incorporaron unidades móviles de capacitación que permitieron extender las actividades del CONALEP a trabajadores y comunidades en sus lugares de origen, se diseñaron e impartieron cursos de capacitación para reforzar las habilidades didácticas de los instructores,

Cuadro 21: Beneficio de los préstamos otorgados al CONALEP		
Concepto	Proyectado	Obtenido
Planteles	219	252*
Unidades móviles de capacitación	0	19

Estudiantes matriculados	160,000	169,540
Trabajadores capacitados	40,000	65,456
Instructores empleados	16,700	12,770
Instructores capacitados	10,000	27,695
Porcentaje de eficiencia terminal	78	52
Número de estudiantes egresados	48,000	40,382
Número de trabajadores que concluyeron su capacitación	36,000	40,950
Fuente: The World Bank, Project completion report.- Second technical training project (Loan 2559 ME), s/l, 30 Dec. 1991, p.21		
Nota: Incluye dos planteles construidos por convenio bilateral.		

Finalmente, al revisar los números obtenidos en la ejecución de los préstamos, podemos fácilmente percibir que los componentes cuantitativos de los proyectos apoyados con ambos préstamos fueron superados ampliamente; sin embargo, en dos aspectos cualitativos no se alcanzó la meta planeada: eficiencia terminal y número de docentes capacitados. En el primer caso, el indicador pone de evidencia que existe un importante número de alumnos que desertan o abandonan sus estudios antes de concluir el plan formativo de tres años, lo que implica que no alcanzan a obtener todas las competencias requeridas para obtener una calificación aceptable al momento de dejar la escuela; en el segundo resultado, el número tan elevado de docentes capacitados significa que existía una gran rotación de los mismos, lo que obligaba a la institución a realizar un esfuerzo de capacitación continua para compensar esta sangría de recursos humanos.

4.2.1. Evaluación del Banco Mundial sobre el impacto de los préstamos.

En sus documentos de evaluación el Banco Mundial perfiló su opinión acerca del impacto que había tenido la creación del CONALEP dentro del subsector educativo en general, y el impacto concreto que tuvo la entrega de recursos del organismo financiero para desarrollar esta opción educativa.

“Con la creación del Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP) a finales de 1978, el programa de formación técnica terminal (grados 10-12) parece haberse movido en la dirección correcta, con la asistencia del Banco, que entró en un período de rápido desarrollo que aún continúa. La matrícula actual de 216 mil estudiantes en formación terminal y una demanda actual de los lugares que es dos veces mayor que el número de plazas escolares disponibles para algunos programas, lo que representa una mejora significativa respecto de 1978.”⁵⁹

Por otra parte, el Banco consideró que el éxito del sistema CONALEP tuvo un efecto positivo en otros programas de capacitación técnica en la Secretaría de Educación; a pesar de ello, las deficiencias remanentes del sector hicieron que el Banco confirmara su opinión favorable a favor del CONALEP, lo que hizo posible la continuidad de los apoyos para la estructuración del sistema.

“... la producción anual de 33.000 graduados de otras instituciones terminales fuera de CONALEP no es eficaz, sólo el 15% de estos graduados en realidad entró en la fuerza de trabajo. Las razones principales son la falta de formación que proporciona una experiencia práctica y más énfasis en la teoría, lo que hace a los estudiantes no aptos para el empleo como trabajadores calificados o técnicos y los alienta a que continúen a la educación superior. Sin embargo, el citado porcentaje del 15% en 1984 es una gran mejora respecto del magro 5% de los graduados incorporados a la fuerza de trabajo en 1978. Una vez que la fase I del proyecto CONALEP se completó, la producción estimada anual de técnicos de nivel medio debidamente capacitados y trabajadores calificados seguiría siendo interior al 3% de los cerca de 900 mil solicitantes de primer empleo, y se atenderá menos de un tercio de la demanda real.”⁶⁰

En su evaluación el Banco reconoció que los préstamos marcaron una diferencia cualitativa en relación con nuestro país, no sólo por haber sido el primer proyecto para el sector de educación y capacitación de México, sino por haber evidenciado un cambio de actitud de las autoridades mexicanas, que antaño se

⁵⁹ The World Bank, *Report No. 5499-Me (A), Staff Appraisal Report United Mexican States Second Technical Training Project*, April 29, 1985, p.8

⁶⁰ *Ibid.*, p.7

habían mostrado poco deseosas de solicitar préstamos para proyectos de educación, debido en parte a una disposición de la Constitución Mexicana en el sentido de que el endeudamiento exterior debía de limitarse a “inversiones productivas”.⁶¹

Por otra parte, el Banco percibió favorablemente la forma en que se administraron los préstamos otorgados, ejemplo de ello es que, cuando la ejecución del proyecto implicó transformaciones en la estructura orgánica, estas se realizaron sin demora a fin de incorporar nuevas áreas especializadas que facilitaran la implantación y distribución de los equipos adquiridos, o para eliminar estructuras que se consideraron superfluas para operar y coordinar los planteles recién creados. Estos movimientos fueron bien recibidos por el BM, que los consideró muestra de flexibilidad y agilidad de la administración.⁶²

De igual forma, se percibió como un elemento favorable el diseño “compacto” del proyecto, lo que ayudó a asegurar una ejecución sin tropiezos a pesar de la dispersión geográfica de los centros de capacitación que habían de establecerse o a los que debía prestarse asistencia, el proyecto fue terminado con rapidez, en comparación con el promedio de los proyectos de educación en la región de América Latina y el Caribe, de acuerdo con el Banco.

Asimismo, se consideró que la construcción de los planteles comprometidos se realizó de forma adecuada conforme a los criterios del Banco. Los emplazamientos se consideraron que en general fueron bien seleccionados, pero en algunos casos los criterios no pudieron evitar la elección de un lugar inconveniente. Por ejemplo algunos centros de formación se construyeron en zonas designadas para fines de expansión industrial que finalmente no tuvo lugar. Las construcciones se diseñaron bajo un criterio estándar y se llevaron a cabo por contratistas privados, administrados por el Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE), CONALEP y autoridades

⁶¹ División de Proyectos de Educación, Oficina Regional de América Latina y el Caribe, *Informe de Terminación del Proyecto*, s/lugar ed., Banco Mundial, 31 de marzo de 1986, p.2

⁶² *Ibid.*, p.7

estatales (en los casos de donación de edificios por los estados o entidades privadas).⁶³

Otro aspecto que era parte de la concepción inicial del proyecto fue la formación y capacitación de los instructores que realizan las funciones de docencia en los planteles. Esto era crucial, puesto que el modelo del CONALEP se basa en la contratación de profesionales que dominan los aspectos técnicos de una especialidad, pero no necesariamente tienen los conocimientos pedagógicos para transmitir sus conocimientos. A medida que se incrementó el número de planteles, creció de igual forma el número de instructores; sin embargo, este incremento reveló una característica del modelo educativo del Colegio, la rotación relativamente alta que caracteriza al sistema de tiempo parcial, lo que obliga al CONALEP a destinar una apreciable cantidad de recursos para la formación continua de personal docente que eventualmente abandona la institución.⁶⁴

En las evaluaciones realizadas por el Banco, fue bien recibido el sistema de recuperación de costos, a través del cobro de la matrícula que paga el alumno durante su formación. Este esquema de coparticipación en el financiamiento el BM lo consideró como un buen medio de fortalecer el compromiso del alumno a su propia formación. Los pagos, que equivalen aproximadamente al 10% de los costos unitarios por alumno, fueron considerados un "...aspecto notable en un país donde la educación pública ha sido tradicionalmente gratuita, [a pesar de ello] el pago de los derechos no ha sido en general un factor disuasivo para los alumnos en perspectivas."⁶⁵

El Banco concluyó que, una vez que se haya evaluado este sistema de recuperación de costos, "deberían hacerse estudios adicionales de su aplicabilidad en otros países y proyectos, así como de la posibilidad de que contribuyan en mayor grado a cubrir los costos ordinarios de CONALEP".⁶⁶

⁶³ División de Proyectos de Educación, Oficina Regional de América Latina y el Caribe, op. cit., p.9

⁶⁴ Ibid., p.10

⁶⁵ Ibid., p.13

⁶⁶ Idem.

Los factores que fueron reiteradamente señalados en los informes de los evaluadores y que desembocaron en la opinión favorable del Banco Mundial sobre la ejecución de los recursos entregados se resumen en los siguientes elementos:

- a. Una ejecución eficiente del proyecto, que permitió extender los beneficios del préstamo a un mayor número de unidades de las consideradas originalmente.
- b. Una mayor cobertura de alumnos beneficiada, respecto de los cálculos originales.
- c. Una entidad administrativa que centralizó las acciones y se responsabilizó de la ejecución del proyecto.
- d. El compromiso del gobierno mexicano, concretado en las aportaciones que cubrieron más del 50% del costo total del proyecto, mantenido a pesar del estallido de las crisis económicas de 1982-1983 y 1986-1987.
- e. Un diseño del proyecto (modelo educativo, modelo de contratación de instructores, vinculación con el sector productivo) que se consideró respondía eficientemente a las condiciones generales económicas, educacionales y de recursos humanos del país.

4.2.2. Comentarios sobre la intencionalidad de los préstamos del Banco Mundial al CONALEP

Si bien el propósito fundamental de este trabajo es hacer una revisión de los dos primeros préstamos del Banco Mundial al CONALEP, dado que fueron la semilla sobre la cual se edificó el posterior desarrollo como opción educativa de

esta institución, no podemos obviar que existen elementos objetivos en el proceso de construcción y financiamiento, que podrían ser objeto de una revisión crítica.

En primer lugar, los supuestos sobre los cuales el Gobierno Mexicano creó el Colegio son muy semejantes a algunas recomendaciones señaladas en los documentos de trabajo del BM que proponían desarrollar la educación técnica como una prioridad para formar una masa de trabajadores capacitados para hacer frente a la demanda de mano de obra especializada de una economía en desarrollo.⁶⁷

En este sentido, dadas las características del CONALEP podría considerarse que este sistema educativo fue particularmente apoyado porque era congruente con la visión prevaleciente en la década de los setentas, acerca de la necesidad de reorientar los sistemas educativos nacionales, desalentando el tránsito a la educación universitaria en favor de las alternativas de formación “prácticas”.

En segundo lugar, la participación de los alumnos en el financiamiento de la educación, a través del pago de colegiatura, era congruente con un enfoque que considera que el alumno debe ser copartícipe del financiamiento de su educación, ya que esto promueve una apropiación de la misma y mejora las capacidades financieras de las instituciones para hacerle frente a los crecientes gastos de operación y los limitados presupuestos públicos.

En tercer lugar, el modelo de contratación de instructores, mediante la negociación de contratos semestrales de tipo eventual, aunque puede verse como un intento de asegurar la pertenencia del docente al sector productivo, garantizando de este modo la vigencia de sus conocimientos, fue un factor crítico con el paso del tiempo, a medida que se consolidaba una tendencia a contar con una planta docente permanente.

⁶⁷ World Bank, *Education working paper*, Washington, 1971, p.13

Por otra parte, a pesar de que existen las declaraciones manifiestas del Banco Mundial, manejadas en la imagen oficial del organismo, las cuales señalan que su misión es reducir la pobreza, promover el desarrollo, limitar la desigualdad, etc.; no podemos soslayar que su actuación ejerce una influencia importante en la definición de las políticas del país receptor.

No obstante, la responsabilidad que históricamente ha tenido el Banco en los procesos educativos de las distintas naciones, no es, ni puede ser considerado como un proceso unilateral. José Luis Coraggio, por ejemplo, refiriéndose a la labor del Banco Mundial, señala que los gobernantes y técnicos nacionales son corresponsables de las consecuencias y establecimiento de las políticas que el organismo ha promovido en los diversos países subdesarrollados.⁶⁸

En particular este investigador considera que el verdadero poder de los organismos multilaterales sobre los gobiernos de los países en desarrollo está dado, no por su aporte financiero, sino por su capacidad para incidir en las relaciones económicas internacionales; por ejemplo, vinculando el acceso al mercado de capitales con la firma de acuerdos previos para imponer políticas económicas convenientes desde el punto de vista de estos organismos. En el caso del Banco Mundial, la proporción entre los recursos que se aportan y los que se orientan puede llegar a ser muy elevada.⁶⁹

En el caso de los dos préstamos que nos ocupan, esta capacidad de direccionar los recursos públicos quedó de manifiesto al considerar que en ambas etapas el porcentaje de participación de los recursos del Banco siempre fue menor al 50%. Y si tomamos en cuenta que los montos señalados únicamente se refieren a la cantidad necesaria para la edificación y equipamiento de los planteles, este porcentaje disminuye al compararse con los gastos de operación acumulados a lo

68 Alma Maldonado, "Los organismos internacionales y la educación en México. El caso de la educación superior y el Banco Mundial", en *Perfiles Educativos*, número 87, México, Universidad Nacional Autónoma de México / Centro de Estudios sobre la Universidad, marzo 2000

69 José Luis Coraggio, "Las propuestas del Banco Mundial para la educación: ¿sentido oculto o problemas de concepción?" en J.L. Coraggio y R.M. Torres, *La educación según el Banco Mundial*. Buenos Aires, Miño y Dávila-CEM. 1997, p.7

largo de los años. Gastos obligados para pagar la estructura administrativa y docente, los trabajos de conservación y reparación, al igual que los servicios indispensables para mantener la marcha del sistema educativo, mismos que son cubiertos totalmente con recursos del gobierno mexicano.

A largo plazo, los recursos públicos de origen nacional son ampliamente superiores a los aportados inicialmente por el Banco, los cuales en este caso pueden verse sólo como un núcleo o un punto de partida que define el carácter de las instituciones desarrolladas posteriormente.

4.3. Evolución del CONALEP con posterioridad a los préstamos del Banco Mundial

Una vez ejercidos los primeros dos préstamos del Banco Mundial, el CONALEP continuó su proceso de consolidación, si bien con un importante descenso en el ritmo de crecimiento de planteles y matrícula. En las etapas subsecuentes el énfasis fue puesto en fortalecer cualitativamente a la Institución, modernizando el modelo educativo a través del desarrollo de la educación basada en competencias, y la capacitación de sus docentes y administrativos.

En este apartado haremos una revisión de los cambios acaecidos en el CONALEP con posterioridad a los dos primeros préstamos, para determinar el peso que tuvieron en el desarrollo posterior de este sistema educativo en algunos de los aspectos centrales que componen su operación. En el cuadro 22 se resumen algunos de los momentos importantes de la Institución posteriores a 1991 y hasta la fecha.

Cuadro 22: Síntesis de aspectos relevantes del CONALEP 1992-2011

1992	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Conalep e integra el Consorcio Internacional para el Desarrollo Educativo y Económico (CIDEE), junto con 24 Colegios Comunitarios de Estados Unidos. ▪ Desarrollo del Programa de cooperación académica y técnica con el Reino Unido. ▪ Creación de los Centros de Asistencia y Servicios Tecnológicos (CAST), para la prestación de servicios de capacitación y soporte tecnológico a las empresas. 	
1993	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Inicia el primer programa “Escuela-Empresa”, según el modelo dual alemán. ▪ La Institución cuenta con 256 planteles, 2,596 aulas, 1059 laboratorios y 1,366 talleres. ▪ Se opera el “Sistema interactivo de televisión educativa a distancia” (SITED). 	
1994	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Se pone en marcha el “Programa de Educación Basada en Normas de Competencia” (EBNC) en 32 carreras y 110 planteles durante el ciclo 1994-1995, con apoyo del Banco Mundial. ▪ Inicio de los programas: “Becas de capacitación para el trabajo” (PROBECAT) y “Autoempleo”, junto con la Secretaría del trabajo y Previsión Social. ▪ En la matrícula se cuentan 191,248 alumnos inscritos en el Programa Regular y 16,000 en el Programa Modular. ▪ Los egresados suman 262,796. ▪ Se crea el Diplomado en Educación Técnica para Docentes. 	
1995	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Se replantea la oferta educativa. El número de carreras se reduce de 146 y se agrupan en nueve áreas ocupacionales. ▪ Inicio del “Programa de Federalización y Desconcentración de Servicios”. 	Asume el cargo de director general el Lic. Antonio Argüelles.
1996	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Proceso de consulta en foros estatales, consolidación de la oferta educativa en 29 carreras, en los sectores industrial y el de servicios. 	
1997	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Renovación del modelo académico. ▪ Se inicia la nueva oferta educativa con 29 carreras nacionales y 10 regionales. ▪ Inicia el Programa de Complementación de Estudios para Ingresar a la Educación Superior (PROCEIES), mediante el cual el profesional técnico titulado podía acreditar 6 materias complementarias, logrando así la equivalencia del Bachillerato y acceder a la posibilidad de estudiar el nivel superior. 	
1998	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Se entregan los primeros certificados de competencias a egresados del Conalep. 	
1999	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Se generaliza, en todas las carreras, en Modelo de Educación Basada en Normas de Competencia (EBNC). ▪ Se realiza la federalización de la educación del CONALEP. Se entrega la operación de planteles a 30 CONALEP Estatales. Los gobiernos de Oaxaca y el Distrito Federal no aceptan los términos de la descentralización, por lo que ambos colegios siguen siendo administrados por Oficinas Nacionales. ▪ Se amplía a 18 la cantidad de centros de evaluación. 	
2000	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Se certifican 7 CAST según la Norma ISO 9001:2000. 	

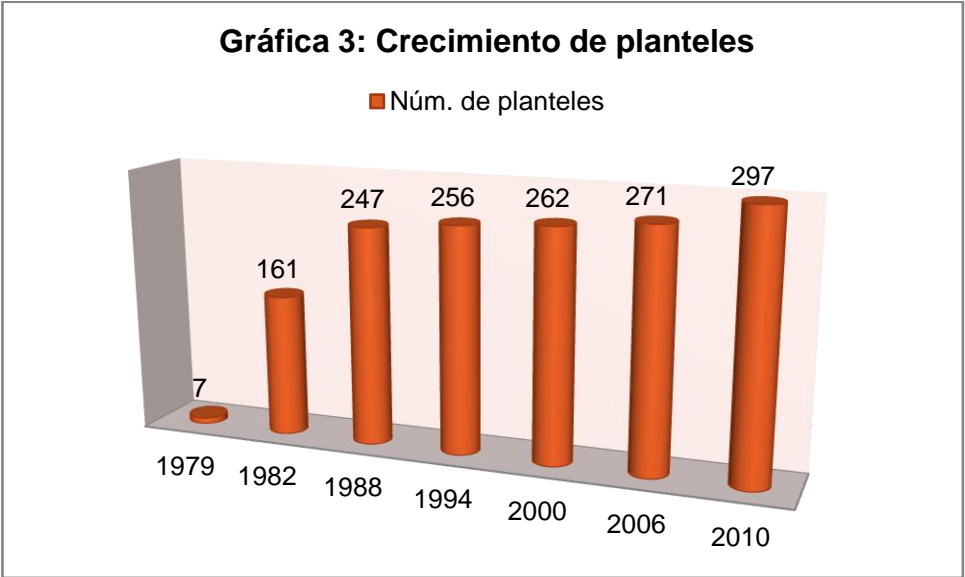
2001	<ul style="list-style-type: none"> Se inicia una reforma académica que incluye el “Programa de tutorías, competencias contextualizadas y tecnologías de la información aplicadas a la educación”. 	En abril se nombra Director General al Ing. Manuel F. Flores Revuelta
2002	<ul style="list-style-type: none"> Oficinas Nacionales del Conalep, un Colegio Estatal y 5 planteles se certifican según la Norma ISO 9001:2000. 	Es nombrado Director General el Ing. Gregorio Farías.
2003	<ul style="list-style-type: none"> Se consolida la metodología de la Educación y Capacitación Basada en Competencias Contextualizadas (ECBCC). 	
2004	<ul style="list-style-type: none"> A partir del ciclo escolar 2004-2005 se generaliza la reforma académica emprendida en el 2003. 	
2005	<ul style="list-style-type: none"> El sistema CONALEP alcanza 271 planteles distribuidos en todo el país. Con 135 unidades certificadas bajo la norma ISO 9000:2001 el CONALEP se convierte en el modelo educativo con el sistema de calidad más amplio en el país. 	El Ing. José Efrén Castillo Sarabia es nombrado Director General.
2006	<ul style="list-style-type: none"> La Red de Centros de Evaluación del Sistema Conalep queda acreditada al 100%, constituida por 270 planteles y 9 Centros de Asistencia Tecnológica. 	En Diciembre, el Mtro. Wilfrido Perea Curiel es nombrado Director General
2007	<ul style="list-style-type: none"> Se reorienta el Modelo Académico hacia la Calidad y la Competitividad que enfatiza el objetivo original: la formación de profesionales técnicos; pero sin menoscabo del bachillerato general. 	
2008	<ul style="list-style-type: none"> Se implanta, en todo el Sistema Conalep el Modelo Académico: Educación de Calidad para la Competitividad. Se participa en los trabajos de la Reforma Integral de la Educación Media Superior cuyo objetivo central consiste en la construcción del Sistema Nacional de Bachillerato. Se conmemoran los 30 años de la fundación del Conalep. El Colegio cuenta con 277 planteles y más de 270 mil estudiantes. Programa para mejoramiento de las condiciones sociales y laborales del docente 	
2011	<ul style="list-style-type: none"> El sistema CONALEP alcanza 302 planteles en los cuales cursan estudios 299,807 alumnos. 	

Fuentes: Eusebio Mendoza Ávila, *Reseña de quince años de la formación de recursos humanos para el desarrollo nacional*, México, CONALEP, 1993, pp.58, 98, 179
José Antonio Padilla Segura y Eduardo Ezeta Escudero, *CONALEP 20 años*, México, CONALEP, 1999, p. 37
CONALEP, *Formando profesionales técnicos en México*, *CONALEP una propuesta al futuro*, México, Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica, 2010, p.167

4.3.1. Crecimiento institucional

En lo referente a apertura de planteles nuevos, el CONALEP redujo su crecimiento con posterioridad a 1991, año en que se ejercieron los últimos

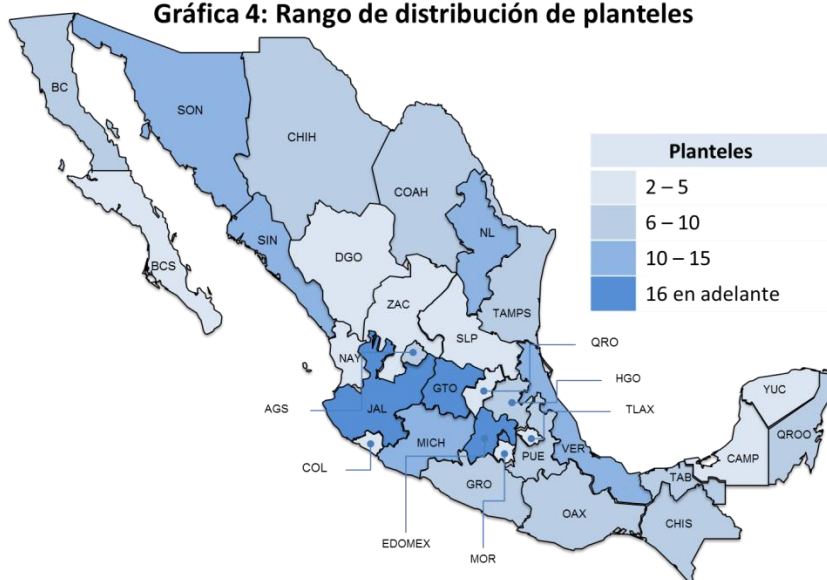
recursos del segundo préstamo del BM, debido principalmente a que los recursos internacionales que se recibieron con posterioridad se encaminaron a aspectos de formación de recursos humanos más que a la creación de infraestructura. En tal sentido, a partir de ese momento la subsecuente apertura de nuevas unidades debió apoyarse únicamente en los recursos presupuestales disponibles del estado mexicano. El resultado es evidente si comparamos el crecimiento habido entre 190-1985 (primer préstamo), 1986-1991 (segundo préstamo) y los años posteriores, como se muestra en la gráfica 3.



Fuente: Elaborado por el autor con datos de la Dirección de Planeación y Programación del Conalep, 2011.

Actualmente la distribución de planteles se presenta conforme lo muestra la Gráfica 4, que pone en evidencia una concentración de unidades en los estados que se ubican en el centro del país, con particular énfasis en el Estado de México y el Distrito Federal, que concentran el 21 por ciento. A pesar de ello, es importante señalar que en los últimos años, las regiones que han tenido mayor crecimiento de nuevos planteles son la zona metropolitana de Monterrey, Nuevo León (5) y el corredor Cancún- Tulum en Quintana Roo (3).

Gráfica 4: Rango de distribución de planteles



Fuente: CONALEP, Dirección de Planeación y Programación, 2011

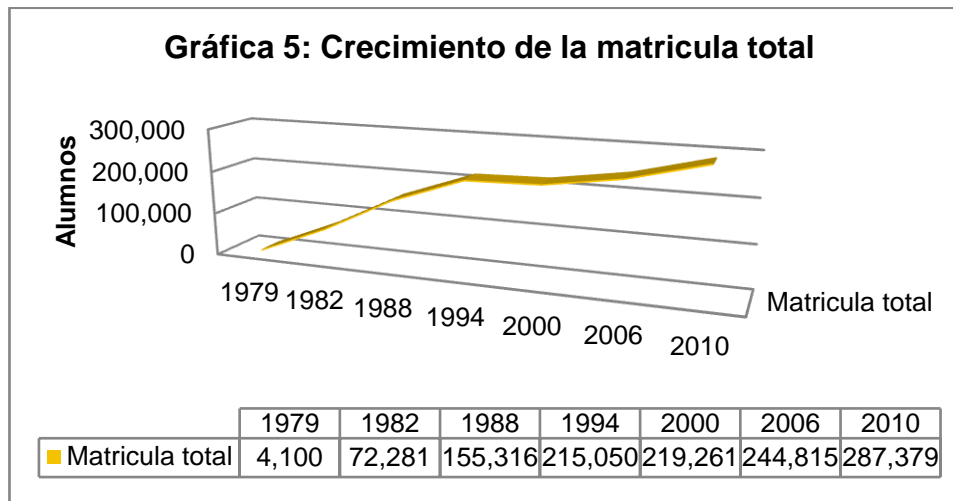
Si vemos con mayor detalle el número de planteles por estado en el cuadro siguiente, percibiremos que esta distribución refleja en buena medida la fortaleza de las economías regionales y su dinamismo económico. Los primeros diez estados de la lista concentran el 61% de total de espacios educativos a nivel nacional. También son un reflejo del involucramiento de las autoridades locales en la gestión de planteles. Una relación completa de planteles se puede consultar en el Anexo 2, al final de este documento.

Cuadro 23: Número de planteles CONALEP por entidad federativa

Entidad	Planteles	Entidad	Planteles	Entidad	Planteles
Estado de México	39	Coahuila	9	San Luis Potosí	5
Distrito Federal	27	Chihuahua	8	Yucatán	4
Jalisco	19	Guerrero	8	Nayarit	4
Guanajuato	16	Tamaulipas	8	Campeche	3
Nuevo León	15	Aguascalientes	8	Colima	2
Sinaloa	15	Quintana Roo	6	Durango	3
Sonora	14	Tabasco	7	Querétaro	3
Michoacán	13	Baja California	6	Tlaxcala	3
Veracruz	13	Hidalgo	6	Baja California Sur	2
Chiapas	9	Oaxaca	6	Zacatecas	2
Puebla	10	Morelos	4	Planteles totales	297

Fuente: CONALEP, Dirección de Planeación y Programación, 2010

Por supuesto, la matrícula se movió en forma paralela a esta gráfica, en virtud de estar en función de la capacidad instalada de aulas y talleres disponibles. En la gráfica 5 claramente se percibe una pendiente de gran crecimiento entre 1980 y 1994, que llevó a alcanzar un “pico” que no sería superado hasta diez años después, cuando se retomó el crecimiento en el número de planteles. No obstante es necesario comentar que posterior a 1994 se adoptó una política que buscó la consolidación de lo alcanzado hasta ese momento, más que buscar la apertura indiscriminada de espacios.



Fuente: Gráfica elaborada por el autor con datos de la Dirección de Planeación y Programación del Conalep, 2011.

4.3.2. Modelo Educativo

Uno de los aspectos más importante en la evolución del CONALEP en los últimos años ha sido la renovación regular de su modelo educativo, con posterioridad al cierre de los préstamos del Banco Mundial. A partir de 1995, durante la administración del Lic. Antonio Argüelles, se dio inicio a la revisión profunda de los fundamentos del modelo educativo, con el fin de adaptar la oferta educativa a las transformaciones económicas y sociales que experimentaba el país, que concluyó en 1997 con puesta en operación de la educación basada en normas de competencia (EBNC) , metodología orientada a desarrollar los conocimientos y habilidades requeridos en el estudiante, para desempeñar

efectivamente un puesto laboral; competencias, las cuales pueden ser evaluadas y certificadas por organismos externos al CONALEP.⁷⁰

En 2003, durante la gestión de los directores generales Ing. Gregorio Farías y Lic. Joaquín Ruiz Nando, se dio otra transformación más del modelo académico, cuya característica más relevante fue proveer de salidas “laterales” a los estudiantes del CONALEP, que por algún motivo no concluían sus estudios. Motivada por el deseo de reducir la deserción, que llegaba a cotas acumuladas del 60% al término del sexto semestre, también pretendió otorgar un reconocimiento a los conocimientos parciales adquiridos por los jóvenes en su paso por el Colegio.

En 2007, ya en el periodo de la administración actual a cargo del Lic. Wilfrido Perea, se diseñó el modelo vigente del Colegio, que continúa con la Educación Basada en Competencias, pero ahora en enfoque de adquisición de conocimientos contextualizados y trayectos educativos complementarios. En esta etapa, lo más relevante del nuevo modelo, denominado de “Calidad para la competitividad” es que considera aspectos estructuralistas de construcción del conocimiento; al mismo tiempo que se pone en línea con los requerimientos que impone al currículo y la formación de docentes el proceso de Reforma integral de la Educación Media Superior (RIEMS). El resultado de esta reforma deberá ser el establecimiento del Sistema Nacional de Bachillerato, que busca establecer criterios homologados entre todas las modalidades de educación media superior, a fin de favorecer la formación bajo estándares de calidad equiparables, una marco curricular común, y, en el mediano plazo, el reconocimiento de conocimientos adquiridos y la movilidad entre distintos subsistemas educativos.⁷¹

Otro cambio significativo en el modelo original del CONALEP se dio en 1997, cuando los estudios del Colegio dejaron de tener un carácter terminal, abriéndose la opción de transitar a la educación superior, mediante la aprobación

⁷⁰ CONALEP, *Memoria del cambio 1995-1996*, México, Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica, 1997 p.21

⁷¹ CONALEP, *Formando profesionales técnicos en México, CONALEP una propuesta al futuro*, México, Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica, 2010, p.66

de algunas materias complementarias.⁷² Este tipo de educación bivalente se mantuvo desde entonces y fue reforzada a partir del modelo 2003, en el cual las materias del bachillerato ya están incluidas en el programa de estudios regular. La razón del cambio fue dar respuesta a la demanda creciente de los alumnos y los padres de familia que consideran la educación superior como una aspiración irrenunciable. No obstante, a pesar de esta modificación de su carácter terminal original, el CONALEP continúa ofreciendo una educación con una mayor carga práctica que otras escuelas del mismo nivel, por lo cual no puede considerarse que sea una escuela de bachillerato bivalente tradicional.⁷³

4.3.3. Oferta Educativa

Con el paso del tiempo, el afán de atender las solicitudes de formación específica realizadas por los empresarios motivó que para mediados de la década de los noventa el CONALEP tuviera un catálogo superior a 140 carreras, que abarcaban prácticamente todas los sectores económicos, tanto en las actividades primarias, como en las industriales y de servicios. Varias de estas carreras eran tan especializadas o locales que se dificultaba equiparlas de manera adecuada, a la par de que tenían una inscripción limitada o saturaban rápidamente el mercado de trabajo.

A fin de racionalizar el esfuerzo y los recursos que implicaba atender tan alto número de especialidades, en 1996 la Institución emprendió un esfuerzo de análisis para determinar las carreras que deberían mantenerse vigentes, en función de las demandas de la empresa, el estado de la técnica y las recomendaciones de los especialistas. Para ello se realizaron paneles de expertos, con la participación de empresarios, académicos, técnicos y egresados.

⁷² CONALEP, *Programa de complementación de estudios para el ingreso a la educación superior*, México, Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica, 1997, p.5

⁷³ Véase Antonio Argüelles, "Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP): recuento de experiencias 1995-2000", en *Memoria del quehacer educativo 1995-2000*, Tomo 1, México, Secretaría de Educación Pública, 2000, p. 359

Las conclusiones a las que arribaron afinaron la definición de 29 carreras básicas, en los sectores industrial y de servicios y el cierre completo de las opciones en las actividades primarias, lo que permitió mejorar la calidad de los servicios educativos al orientar los esfuerzos de actualización de planes, actualización docente y equipamiento de talleres a un número menor de carreras.⁷⁴

Junto con esta definición se dio una nueva estructura curricular de las carreras prevalecientes, fortaleciendo la competencias en las áreas ocupacionales (o disciplinares), complementadas con una formación básica que provea las competencias indispensables de comunicación, apropiación de los valores cívicos y autonomía del aprendizaje.⁷⁵

Este núcleo de 29 carreras establecido en 1995-1996 se ha modificado paulatinamente hasta alcanzar 48 actualmente, distribuidas en seis áreas ocupacionales: Electricidad y electrónica, Mantenimiento e instalación, Procesos de producción y transformación física, Procesos de producción y transformación químico – biológica, Tecnología de la información y la comunicación y Contaduría y administración. Este progresivo crecimiento, a partir del reordenamiento de las carreras realizado en 1995, se ha debido a la incorporación de carreras de carácter regional, así como estudios en áreas que han adquirido relevancia en las políticas gubernamentales, como seguridad pública o protección civil, o en ámbitos considerados de vanguardia en la industria, como son la autotrónica o las energías renovables.⁷⁶

Cuadro 24. Carreras del Sistema CONALEP según demanda

Ciclo 2011-2012			
Posición	Carrera	Matrícula	% de participación
1	PT-B en Informática	59,469	19.845
2	PT-B en Enfermería General	26,924	8.985
3	PT-B en Contaduría	25,498	8.509
4	PT-B en Electromecánica Industrial	23,606	7.877

⁷⁴ Ibid., p. 357

⁷⁵ CONALEP, *Formando profesionales técnicos en México, CONALEP una propuesta al futuro*, México, Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica, 2010, p.67

⁷⁶ Idem.

5	PT-B Asistente Directivo	17,421	5.813
6	PT-B en Alimentos y Bebidas	17,300	5.773
7	PT-B Automotriz	15,137	5.051
8	PT-B en Administración	14,219	4.745
9	PT-B en Mantenimiento de Equipo de Cómputo	12,209	4.074
10	PT-B en Mantenimiento de Sistemas Electrónicos	10,862	3.625
11	PT-B en Hospitalidad Turística	10,741	3.584
12	PT-B en Autotrónica	6,996	2.335
13	PT-B en Máquinas Herramienta	6,771	2.260
14	PT-B en Química Industrial	6,124	2.044
15	PT-B en Electricidad Industrial	3,970	1.325
16	PT-B en Productividad Industrial	3,814	1.273
17	PT-B en Mantenimiento de Sistemas Automáticos	3,707	1.237
18	PT-B en Mecatrónica	3,550	1.185
19	PT-B en Control de Calidad	3,184	1.063
20	PT-B en Motores a Diesel	3,138	1.047
21	PT-B en Refrigeración y Aire Acondicionado	2,757	0.920
22	PT-B en Construcción	2,393	0.799
23	PT-B en Optometría	2,168	0.723
24	PT-B en Industria del Vestido	1,899	0.634
25	PT-B en Expresión Gráfica Digital	1,860	0.621
26	PT-B en Procesamiento Industrial de Alimentos	1,462	0.488
27	PT-B en Telecomunicaciones	1,255	0.419
28	PT-B en Salud Comunitaria	1,231	0.411
29	PT-B en Mantenimiento de Motores y Planeadores	1,215	0.405
30	PT-B en Metalmecánica	1,127	0.376
31	PT-B Asistente y Protésista Dental	1,098	0.366
32	PT-B en Plásticos	1,062	0.354
33	PT-B en Terapia Respiratoria	946	0.316
34	PT-B en Conservación del Medio Ambiente	845	0.282
35	PT-B en Seguridad e Higiene y Protección Civil	733	0.245
36	PT-B en Metalurgia	558	0.186
37	PT-B en Artes Gráficas	393	0.131
38	PT-B en Sistemas Electrónicos de Aviación	378	0.126
39	PT-B en Lam. y Recub. de las Aeronaves	334	0.111
40	PT-B en Producción de Calzado	288	0.096
41	PT-B en Operador de Autotransporte	260	0.087
42	PT-B en Textil	228	0.076
43	PT-B en Fuentes Alternas de Energía	183	0.061
44	PT-B en Producción y Transformación de Productos Acuícolas	116	0.039
45	PT-B en Curtiduría	109	0.036
46	PT-B Minero Metalurgista	101	0.034
47	PT-B en Electromecánica	11	0.0037
48	PT-B en Mantenimiento de Equipo de Cómputo y Control Digital	8	0.0027
49	PT-B en Electrónica Industrial*	6	0.0020
50	PT-B en Redes de Distribución Eléctrica*	1	0.0003
Matrícula Total		299,665	100.00

Fuente: CONALEP, Dirección de Servicios Educativos, octubre 2011

Nota: Se señalan con un asterisco (*) las carreras en desahogo generacional, que ya no forman parte de la oferta educativa vigente.

4.3.4. Transformaciones Administrativas

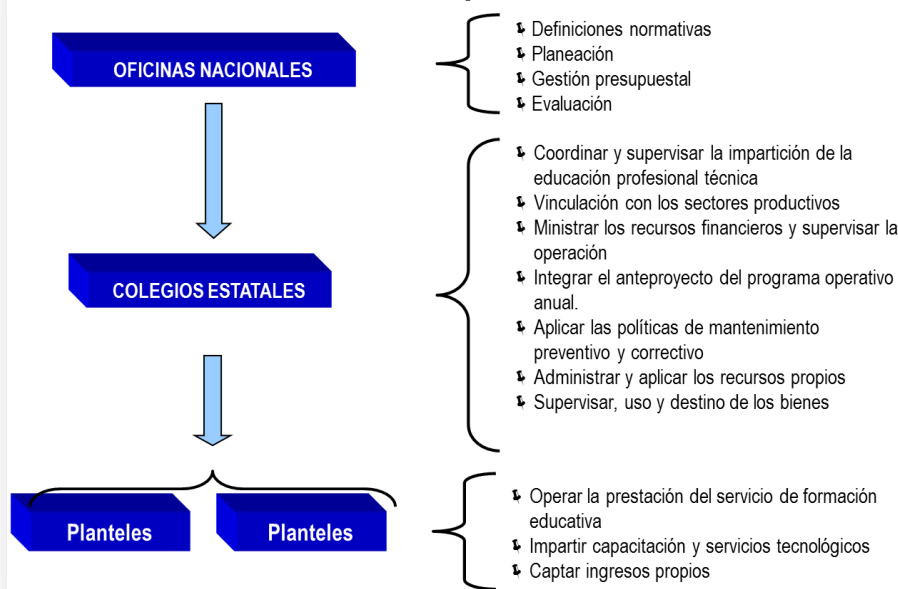
La estructura administrativa del CONALEP ha evolucionado de forma importante con el paso del tiempo, a medida que el tamaño del sistema se ampliaba y sus tareas alcanzaban diferentes niveles de complejidad.

En 1997 se estableció un esquema de operación desconcentrado, asignándole mayores responsabilidades a los planteles, los cuales se pusieron bajo la coordinación de oficinas regionales. A la par, se puso en práctica un programa de Modernización Administrativa Integral, con el cual se implantaron los conceptos básicos de planeación estratégica, calidad en el servicio y operación orientada a resultados.⁷⁷

Este diseño desconcentrado fue el paso previo a una decisión más profunda, que implicó la transferencia total de las operaciones en favor de las entidades federativas en 1998. A partir de ese año, la responsabilidad de impartir la formación profesional técnica se dejó en manos de los estados, a través de organismo descentralizados de los gobiernos federativos, llamados “Colegios Estatales”. Para que pudieran llevar a cabo la tarea de formar a los jóvenes, la Federación entregó las instalaciones, personal, presupuestos, mobiliario y equipo de laboratorio existente en 30 estados de la república (exceptuando D.F. y Oaxaca). A partir de ese momento, con la salvedad de operar directamente estas dos últimas entidades, el CONALEP se transformó en un organismo normativo y evaluador de las acciones desarrolladas en los estados.

⁷⁷ Antonio Argüelles, op. cit., p. 384

Gráfica 6: Distribución de responsabilidades en el sistema federalizado Conalep



Fuente: Gráfica elaborada por el autor a partir de las atribuciones señaladas en los Convenios de federalización de los servicios de formación profesional técnica, firmados entre los gobiernos estatales y el gobierno federal el 18 de agosto de 1998.

Con el propósito de dar sustento jurídico a la transferencia de los planteles a los estados y para delimitar el margen de responsabilidades de cada una de las instancias involucradas en este proceso, se diseñaron cuatro instrumentos: Convenios de Coordinación, Decretos de Creación, Estatutos Orgánicos y Manuales de operación.

A partir de la autonomía operativa obtenida por las entidades federativas se manifestó un riesgo de desintegración orgánica del sistema; no obstante, para contrarrestarlo se impulsó una estrategia fundamentada en tres vertientes: prevalencia del mismo modelo educativo en todos los planteles del sistema, fortalecimiento de una cultura organizacional común y la implantación de un modelo de dirección por calidad, que permita adoptar sistemas administrativos unificados.⁷⁸

⁷⁸ Antonio Argüelles, op. cit., p. 390

Con el paso del tiempo, este esquema de operación se ha consolidado, lo que permite atender con mayor rapidez y autonomía las necesidades de cada localidad, pero también ha mostrado sus limitantes, derivadas de “lagunas” en las atribuciones que corresponden a cada ámbito de gobierno, lo que implica diseñar nuevas reglas para operar el modelo federalizado.

4.3.5. Docentes

Desde su creación el CONALEP fue concebido como un sistema educativo flexible que privilegiaba la vinculación con el sector productivo, como un medio de asegurar la pertinencia y vigencia de la formación de los profesionales técnicos.

Este modelo implicó, en consecuencia, que en el perfil del docente se enfatizaran los aspectos de flexibilidad, pertinencia y vinculación permanente. Estas condiciones determinaron que la manera de hacerlas posible fuera a través de la contratación individual de instructores, con el conocimiento técnico y práctica derivado del ejercicio constante de la materia de su asignatura, y con una carga horaria limitada, que le permitiera continuar con su labor en el sector productivo del cual provenía.

Con el tiempo y las modificaciones desfavorables del entorno económico, se presentó una tendencia a hacer de la prestación de servicios académicos en el CONALEP la principal fuente de ingreso de los instructores, siendo este fenómeno más acusado en aquellas regiones con poca actividad económica industrial, y para ciertas materias, particularmente de la formación básica. Esta tendencia sustentó a una creciente demanda para modificar la forma de contratación del Colegio, la ampliación del número de horas otorgadas y la sindicalización de los maestros.

De manera paralela, y como parte del impulso a la federalización de los servicios educativos del Colegio, los Estados asumieron las responsabilidades laborales con relación a los docentes. Por tal razón, cuando las autoridades

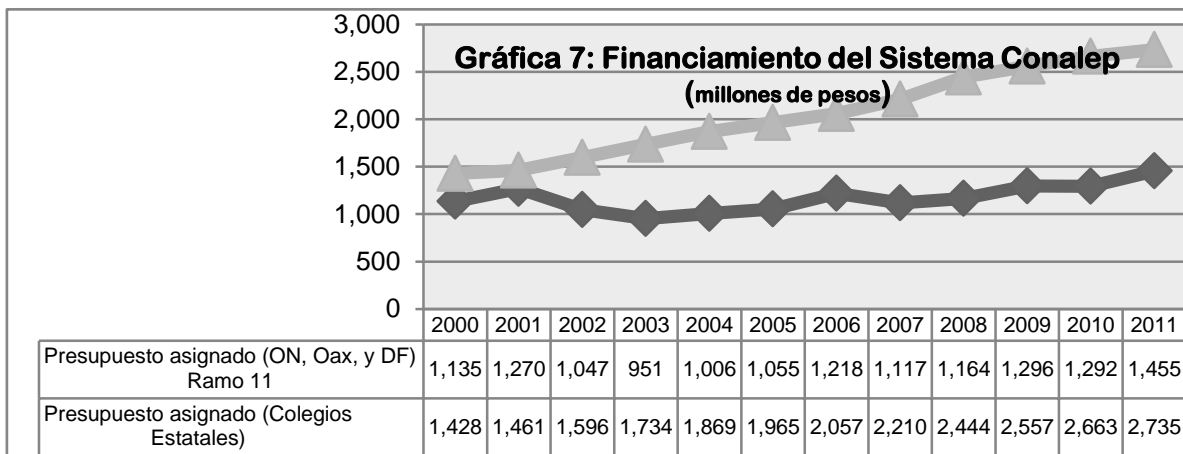
locales del trabajo consideraron válida la demanda de registro, obligaron a los CONALEP Estatales a reconocer la existencia de la relación de trabajo. La primera resolución en este sentido se dio en el año 2003 en Michoacán y posteriormente se ha presentado en otras entidades. Actualmente en 24 estados los académicos ya se encuentran sindicalizados y en las restantes nueve entidades están en proceso.

El hecho de la sindicalización de los docentes del CONALEP ha tenido varios impactos en la gestión del sistema. Primero, ha ocasionado una limitación financiera para la operación de los planteles ya que las entidades federativas han asumido los costos inherentes a la seguridad social básica de los docentes ya sea a través de aportaciones de la Hacienda estatal o mediante el uso de los ingresos propios del Colegio Estatal; en este último caso han debido utilizarse los recursos originalmente destinados al mantenimiento y reposición de equipos. Segundo, en el modelo de federalización se plantearon los mecanismos para la transferencia de los recursos financieros que garantizaran la operación de los servicios educativos, pero la modificación de las relaciones laborales de los docentes por parte de los estados no está incorporada en el esquema financiero diseñado al momento de la transferencia, por lo que en el Presupuesto de Egresos de la Federación no se incluyen recursos de forma regular para este concepto. Tercero, se está presentando progresivamente una rigidización del modelo educativo, en tanto la modificación de carreras, actualización de contenidos curriculares y actualización de perfiles docentes afecta eventualmente las condiciones negociadas por los sindicatos en sus contratos colectivos de trabajo.

La administración actual del Colegio ha puesto en marcha distintas acciones para buscar la viabilidad financiera y operativa de las operaciones en los estados, incluyendo gestiones de recursos extraordinarios ante la SEP, la SHCP y el Congreso; sin embargo la solución definitiva que atienda el financiamiento de largo plazo y la conservación de las características distintivas del modelo CONALEP no se ha alcanzado aún.

4.3.6. Financiamiento

El financiamiento de los Colegios Estatales y planteles se integra con recursos transferidos por la Federación mediante el Fondo de Aportaciones para la Educación Técnica y de Adultos (FAETA) del Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación. Asimismo la mayoría de los Colegios Estatales cuenta con montos aportados por sus gobiernos locales y se complementa con los recursos que cada plantel obtiene por concepto de aportaciones de los alumnos, donaciones y capacitación. En la siguiente gráfica se muestra la evolución del financiamiento presupuestal transferido por la Federación.



Fuente: Diario Oficial de la Federación, *Presupuesto de Egresos de la Federación*, ejercicios 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011

La federalización significó una redistribución de recursos a favor de las entidades federativas. En el año 2000 el presupuesto federalizado destinado para operar los 30 colegios estatales era ligeramente superior al presupuesto asignado para la operación de las Oficinas Nacionales y los planteles bajo control centralizado. La proporción se ha inclinado progresivamente a favor de los estados, con cada nueva asignación del Presupuesto de Egresos de la Federación. Si en el año 2000 la relación entre los recursos transferidos directamente a los estados vía FAETA y los recursos presupuestales era de 1.25

pesos “federalizados” por cada peso “centralizado”, en el 2011 esta proporción representa 1.9 pesos. Una revisión de las cantidades asignadas muestra un incremento constante a favor de las entidades federativas, lo que ha mantenido en términos reales sus asignaciones, cosa que no ha sucedido con las destinadas a la parte “central”.

No obstante, existen conceptos que no fueron considerados inicialmente en las fórmulas que sirven para calcular los montos a distribuir, provocando con el paso del tiempo que estos conceptos se sumen a las presiones financieras de los organismos estatales. El problema real radica en que la modificación de los términos de referencia, bajo los cuales se realizan estas transferencias, requiere la voluntad y coordinación entre el gobierno federal y cada uno de los gobiernos estatales participantes en el acuerdo de federalización del CONALEP.

Por otra parte, es necesario hacer notar que la suma de los dos préstamos iniciales del Banco Mundial (171 millones de dólares) es inferior a la suma de los recursos anuales entregados al sistema CONALEP (4,190 millones de pesos, equivalentes a 327.3 millones de dólares en 2011). Es decir, una vez puesto en marcha el proyecto de educación profesional técnica, bajo el auspicio de los recursos internacionales, ha implicado una importante reconducción presupuestal del gobierno mexicano. Expertos internacionales coinciden en reconocer que proporcionar y mantener un sistema educativo vocacional de alta calidad no es barato, y aún en el caso del CONALEP es posible que se requiera un desembolso adicional para el mantenimiento y remplazo de equipo, la inversión en bibliotecas, la contratación de docentes especializados y el refuerzo de la administración de los planteles.⁷⁹

Finalmente, en 2005 el Banco Mundial realizó una nueva evaluación para tratar de discernir el impacto real que tuvo el proyecto CONALEP, tratando de verlo en términos de costo de la inversión realizada medida contra el beneficio que

⁷⁹ Gregor Ramsey, Martin Carnoy y Greg Woodburne, *Aprendiendo a trabajar, evaluación del Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica y del sistema de Universidades Tecnológicas de México, Resumen ejecutivo*, México, Secretaría de Educación Pública, agosto de 2000, p.37

representa para los egresados un potencial incremento en sus ingresos al momento de ser contratados. Aunque los resultados de la evaluación no fueron concluyentes en el sentido de identificar un porcentaje medible de beneficios, si arrojaron información acerca de que estos sí representan un incremento real comparado contra el ingreso familiar previo.⁸⁰

⁸⁰ La discusión al respecto estriba en que el porcentaje identificado en evaluaciones previas, estimado en un incremento del 40% en los ingresos de los egresados, no pudo ser comprobado en los grupos de control utilizados en la evaluación de 2005, que obtuvo un valor del 22%. Véase Gladys López-Acevedo, *Evaluation of National School for Professional Technology Education in Mexico*, *World Bank Policy Working paper 3572*, Washington, World Bank, April 2005, p. 28

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A lo largo de este trabajo hemos encontrado elementos que han confirmado algunos de los supuestos que nos planteamos en principio; no obstante, también hemos encontrado en la revisión de la bibliografía especializada algunos conceptos que nos permiten construir un contexto más complejo del proceso histórico del CONALEP, su relación con el Banco Mundial en el periodo 1981-1991 y su evolución posterior.

En primer lugar, el CONALEP es una institución educativa que fue creada expresamente para compensar una deficiencia del sistema educativo mexicano en el sector de la educación media, situación que se consideraba afectaba las posibilidades futuras del desarrollo del país; es decir, la insuficiente formación de técnicos medios y obreros calificados en un momento en que la economía mexicana estaba en un ciclo de gran expansión, a fines de los años 70 del siglo pasado.

Segundo, la revisión que realizan los autores especializados sobre los documentos de política educativa del Banco Mundial, permiten considerar que el CONALEP recibió recursos para su desarrollo en un espacio temporal durante el cual coincidió con las concepciones teóricas del Banco, que eran favorables a la creación y consolidación de los sistemas de educación profesional técnica. En un lapso temporal situado entre las décadas de 1970 y 1980, este tipo de educación se consideró el medio ideal para acrecentar el ritmo de crecimiento de los sectores modernos de la economía, proveyendo de los recursos humanos especializados necesarios.

Posteriores revisiones de las políticas de apoyo del Banco Mundial, llevadas a cabo con la intención de obtener la maximización de los beneficios por los recursos que entrega, han puesto el énfasis en fortalecer la adquisición de competencias básicas (dominio del idioma materno y operaciones matemáticas básicas) sobre las competencias específicas de los sistemas de educación

técnica. Con esto, el acceso a recursos crediticios del Banco otorgados directamente al CONALEP se ha cerrado en la actualidad.

Tercero, una vez analizados los resultados de la aplicación de los dos créditos reseñados, es evidente que el CONALEP es un sistema educativo que debe una parte importante de su consolidación como institución educativa al aporte inicial de recursos por parte del Banco Mundial.

Si bien los recursos internacionales no fueron mayoritarios, siendo ampliamente superados a lo largo del tiempo por las partidas presupuestales del gobierno mexicano, sí contribuyeron a construir la infraestructura y el equipamiento con el cual se dotó inicialmente los planteles de esta opción educativa. Estos recursos fueron particularmente valiosos en el momento en que se otorgaron, ya que al ser en moneda extranjera, permitieron adquirir los bienes importados necesarios en dos momentos particularmente agudos de crisis financiera para nuestro país, en los cuales la dificultad de acceder a divisas hubiera afectado sin duda la implantación de este sistema educativo.

En cuanto al acceso a las fuentes para la realización de este trabajo se contó con la gran ventaja de tener acceso de primera mano a los documentos básicos que formalizaron la entrega de recursos del Banco Mundial al CONALEP, tanto los que correspondieron a la fase de contratación del empréstito como a la fase de conclusión del proyecto. Esto nos permitió tener un acercamiento a los supuestos que manejó el Banco en la fase de preparación de los créditos, como a las observaciones que realizaron en la fase final de los créditos. Particularmente, nos permitió tener una visión de conjunto de las consideraciones que los evaluadores del Banco consideraron centrales al evaluar los resultados del proyecto: crecimiento acelerado del sistema, vinculación con el sector productivo, flexibilidad de la administración, pertinencia de los contenidos de las carreras.

Respecto a la opinión que externó el Banco Mundial, sobre los resultados obtenidos con los dos préstamos, particularmente consideró un logro significativo haber pasado de ninguna escuela en operación en 1980 a más de 249 para 1991,

distribuidas por toda la República y con más de 160,000 estudiantes. Se consideró que este acelerado crecimiento fue basado en el ejercicio de los recursos otorgados por el BM.

Asimismo se concluyó que un rasgo positivo de este proyecto fueron los estrechos nexos que logró establecer el CONALEP con la industria, las bolsas de trabajo, el equipamiento de los planteles, los conocimientos del personal de instructores y el efecto positivo que trajo su creación en los programas de educación técnica coordinados por la SEP.

Es necesario señalar que en la revisión de las evaluaciones realizadas por el Banco no se encontró ninguna recomendación explícita al gobierno mexicano o a las autoridades del Colegio para que se aplicaran dos de las medidas que han generado mayor polémica a lo largo del tiempo, aunque sí se encontró evidencia de que fueron vistas favorablemente:

- El cobro de colegiaturas a los alumnos, aunque afecta a una parte importante de la matrícula que proviene de los estratos socioeconómicos más bajos, se consideró adecuada porque era un modo de hacer copartícipe al alumno en el financiamiento de la educación recibida. El posible efecto negativo como factor de abandono el Banco consideró podía matizarse mediante un amplio programa de becas.
- En cuanto al modelo de contratación de instructores, a través de contratos renovables semestralmente, se estimó era un mecanismo adecuado para asegurar que el docente se mantuviera cercano a la empresa, manteniendo vigentes sus conocimientos y habilidades y no viera la impartición de clases como su labor principal. Este mecanismo funcionó adecuadamente mientras se mantuvo ese supuesto, con el paso de los años y en la medida que el CONALEP se constituyó en la fuente de ingresos principal, se generó un

creciente malestar entre los docentes a fin de modificar este esquema de contratación.

La conclusión en términos generales del Banco en sus evaluaciones fue que la ejecución del proyecto superó ampliamente las metas planteadas en las previsiones originales, tanto en número de planteles construidos, equipados y rehabilitados, como en la matrícula alcanzada en el periodo. Las evaluaciones realizadas por el Banco, mostraron que el cumplimiento y la ejecución de las obligaciones de los dos préstamos por parte del Gobierno Mexicano y el CONALEP fueron adecuados.⁸¹

No obstante, con posterioridad a los dos préstamos del Banco, el CONALEP ha debido responder a dinámicas educativas, laborales y económicas que paulatinamente han modificado el carácter del diseño institucional original.

Por ejemplo, aun cuando el grueso de la curricula continúa enfocado en formar profesionales técnicos con las competencias suficientes para incorporarse al mundo del trabajo, a partir de la puesta en marcha de la Reforma Integral de la Educación Media Superior (RIEMS) se ha debido atender los criterios de homologación con otras modalidades de la educación media superior, con lo cual se ha abandonado el carácter terminal de sus estudios.

Al mismo tiempo, el CONALEP tiene frente a si el desafío de imaginar alternativas que permitan congeniar los derechos legítimos de sus trabajadores, con las exigencias de renovación y actualización permanente de su modelo de estudio. De la solución que pueda encontrarse dependerá el mantenerse como una opción educativa valiosa para los jóvenes y el sector productivo.

Finalmente, podemos concluir que el CONALEP es una Institución cuya creación responde a un momento histórico específico en el cual se alinearon las concepciones teóricas de los organismos internacionales con la voluntad política del gobierno mexicano. Este hecho permitió contar con recursos financieros que

⁸¹División de Proyectos de Educación, Oficina Regional de América Latina y el Caribe, *Informe de Terminación del Proyecto*, s/lugar de edición, Banco Mundial, 31 de marzo de 1986, p.12

permitieron su consolidación como opción educativa, con rasgos distintivos dentro de la educación media de tipo técnico. La evolución posterior de la política de apoyo a la educación por parte del Banco Mundial se ha distanciado de este tipo de opción formativa; sin embargo, el alcance de los dos créditos reseñados, su herencia histórica en cierto sentido, dejó su impronta en el carácter de esta institución educativa y continúa aún al día de hoy, haciendo posible su operación cotidiana.

Recomendaciones

Convencido de que el CONALEP es un sistema educativo cuya permanencia y fortalecimiento es valiosa para el desarrollo del país, creemos necesario llevar a cabo algunas acciones que permitirían asegurar su viabilidad en el mediano y largo plazo.

Primero, la característica singular de este modelo educativo es su flexibilidad para adaptarse a las cambiantes necesidades de formación profesional que requiere el sector productivo. Este aspecto no debe perderse, aún en un contexto de sindicalización de los docentes. Deberá buscarse el acuerdo con las organizaciones para promover el respeto a los derechos de asociación con el respeto de los perfiles profesionales del instructor y su competencia. Programas de capacitación pueden desarrollarse para mejorar o reforzar dichos perfiles, al igual que desarrollo de nuevas habilidades en caso de desaparición de carreras o modificación de los contenidos. Si las organizaciones y las autoridades administrativas no encuentren la vía para asegurar esta flexibilidad de las carreras y programas de estudio, el riesgo es una progresiva pérdida de pertinencia y una inmovilidad del aspecto académico que a la larga vuelvan indistinguible esta opción educativa de las otras que ya ofrecen la educación profesional técnica.

Segundo, el marco jurídico del sistema federalizado CONALEP deberá modificarse necesariamente para involucrar a los gobiernos estatales en el sostenimiento financiero de sus planteles. El CONALEP fue una experiencia exitosa de transferencia de atribuciones a las autoridades locales; pero falta asegurar la corresponsabilidad de las partes para el crecimiento futuro. Los cambios recientes en la Ley de Coordinación Fiscal y las leyes estatales de presupuesto y organismo públicos han limitado la posibilidad de incrementar los recursos federales para nuevos planteles, nuevas necesidades, o incluso, cubrir deficiencias acumuladas de años anteriores. La presión demográfica hacia el segmento de la educación media superior (el llamado “bono demográfico”), incrementa los apremios financieros que ya atraviesan algunos CONALEP estatales. La solución pasa necesariamente con la modificación de los aspectos de la Ley de Coordinación Fiscal que limitan el crecimiento del Ramo 33, en específico los presupuestos de forma paralela al crecimiento natural de los planteles, su matrícula y las necesidades de sus comunidades. El reto es lograr un acuerdo entre autoridades de dos niveles de gobierno, federal y estatal, así como el Poder Legislativo, para lograr una Ley flexible que promueva el crecimiento de esta opción educativa y no lo limite en el tiempo.

Tercero, tomando en cuenta las modificaciones en las políticas de apoyo a la educación que ha tenido el Banco Mundial, difícilmente puede esperarse en el corto plazo que el CONALEP tenga acceso a esa fuente de financiamiento. Sin embargo, aunque el esquema de formación técnica escolarizada no es una prioridad actualmente, es posible que algunos proyectos a mediano plazo pudieran ser susceptibles de apoyo. Proyectos de inclusión de comunidades que actualmente están desatendidas (migrantes, “ninis”, indígenas, adultos mayores, etc.), desarrollo de habilidades del trabajador, proyectos de jóvenes emprendedores, desarrollo de sistemas de educación a distancia, pueden resultar una veta que pueda resultar factible presentar para su apoyo crediticio.

Cuarto, el proyecto de incorporación del CONALEP dentro del Sistema Nacional del Bachillerato es relevante tomando en cuenta que abre la posibilidad

de que los estudiantes transiten entre distintas instituciones educativas, reconociéndoseles los estudios realizados. No obstante, debe encontrarse el mecanismo para asegurar que no se pierda la fortaleza que le da al CONALEP el estar especializado en la formación de técnicos como su vocación principal, y no la formación de bachilleres que se encuentran en tránsito de acceder a la educación superior. Si alguna enseñanza nos dejó la revisión de los documentos que dieron origen al CONALEP, es que desde su inicio se concibió como una institución cuyo fin era formar los recursos humanos especializados que el desarrollo del país requería. Si el Colegio se convierte en simple espacio de tránsito, se estaría dejando de lado aquello que le da su carácter distintivo respecto de las otras opciones del nivel medio.

En definitiva, como se puede observar es un momento significativo para el devenir de esta organización. El momento en que el proyecto inicial, que hemos revisado en este trabajo, está llegando a un punto de cierto agotamiento. Es un momento donde las decisiones que se tomen pueden llevarlo a fortalecerse y recuperar su espíritu primordial; o pueden encaminarlo hacia otro derrotero que, puede ser bueno, pero no será aquel para el que fue creado.

GLOSARIO DE TÉRMINOS

A lo largo de este trabajo se han utilizado algunos términos propios del ámbito de la investigación educativa, por lo que es de utilidad para el lector presentar una breve descripción de los mismos para clarificar su significado.⁸²

- Absorción.- Relación porcentual entre el Nuevo ingreso en el 1° grado de un Nivel educativo en un ciclo escolar y el egreso del último grado del Nivel educativo inmediato inferior del ciclo escolar pasado.
- Competencias. La competencia implica la puesta en práctica de conocimientos, habilidades, actitudes y valores ante una situación y contexto determinado. En el caso del CONALEP, la educación que imparte está basada en normas de competencia laboral; es decir, estándares establecidos por organismos con participación empresarial que dictaminan lo que un estudiante debería conocer o dominar para ser “competente” en un determinado campo.
- Certificación.- Es el acto mediante el cual se hace constar que una persona posee los conocimientos, habilidades, destrezas y actitudes exigidos para el ejercicio de una actividad determinada.
- Cobertura.- Medida en que un programa o proyecto logra que sus beneficios lleguen a la población, institución o zona geográfica previstas.
- Currículo o currícula.- Se refiere a los aspectos sistematizados de la planificación y el desarrollo del proceso de enseñanza-aprendizaje. Se considera equivalente a términos como plan o programa. Los

⁸² Se utiliza el Glosario de Términos educativos publicado en línea por la Secretaria de Educación de Guanajuato url: <http://www.seg.guanajuato.gob.mx/GlosarioT/Paginas%20Wiki/Inicio.aspx>, [consultado el 3 de noviembre de 2011], así como el Glosario de Términos utilizado por la Dirección General de Evaluación Educativa de la UNAM, url: <http://www.evaluacion.unam.mx/glosario/glosario-Frameset.htm> [en línea] ,

elementos del currículo son los objetivos, contenidos, principios metodológicos y criterios de evaluación.-

- Deserción.- Es el fenómeno que se manifiesta en la pérdida temporal o definitiva de alumnos de un programa académico. Generalmente se valora a través de índices que se calculan con base en el número de individuos que integran una generación de alumnos.
- Eficiencia terminal.- Se refiere al número total de alumnos que concluyen los requerimientos de un ciclo de estudios específico. Se puede calcular tomando como referencia el número de personas que termina el ciclo en un periodo determinado por normas institucionales, con relación al total de inscritos en el mismo periodo; o bien considerando la proporción de alumnos de una generación que termina en un cierto periodo con relación al número de personas que la componen.
- Egresados.- El término designa a los alumnos que han cubierto 100% de los créditos establecidos en un programa académico en el tiempo determinado por las normas institucionales.
- Federalización.- Se refiere a la transferencia de recursos humanos, financieros y materiales que realizaron las autoridades federales hacia los estados, para que estos operaran las distintas modalidades educativas. En el caso del CONALEP, a partir de 1998, con la firma de los Convenios de Coordinación para la Transferencia de los Servicios de Educación Profesional Técnica, se entregaron todos los planteles y personal en 30 estados, con excepción de los ubicados en el Distrito Federal y Oaxaca.
- Indicador.- Valor cuantitativo o cualitativo que expresa las características o estado de un individuo, objeto o proceso. En el campo de la evaluación educativa los indicadores se emplean para

juzgar la calidad, la eficiencia o la productividad —entre otros aspectos— de los programas académicos o de sus componentes, como la matrícula o la planta académica, entre otros. La titulación es un ejemplo de indicador, usualmente empleado para calificar la eficiencia de una institución educativa.

- Matrícula.- Conjunto de alumnos inscritos durante un ciclo escolar en una institución o plantel educativo.
- Pertinencia.- Plantea la necesidad de que los contenidos y los métodos educativos se adecuen a las características socioculturales y a las posibilidades de aprendizaje de los individuos y conglomerados sociales a los que se dirige la educación. Para el caso del CONALEP, la pertinencia de su formación se relaciona con la utilidad que esta tiene, con relación a los conocimientos vigentes en el sector productivo.
- Plan de estudios.- Se refiere al instrumento que, con fundamento en una orientación educativa, precisa y articula objetivos, contenidos y estrategias de enseñanza-aprendizaje para sustentar la formación de una persona en el contexto de un ciclo completo de educación.

ABREVIATURAS

AIF	Asociación Internacional de Fomento.
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.
BM	Banco Mundial.
CBTA	Centros de Bachillerato Tecnológico Agropecuario
CBTF	Centros de Bachillerato Tecnológico Forestal
CBTIS	Centros de Bachillerato Tecnológico, Industrial y de Servicios.
CFI	Corporación Financiera Internacional.
CIADI	Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones
CETIS	Centros de Estudios Tecnológicos, Industriales y de Servicio.
CECYTES	Colegios de Estudios Científicos y Tecnológicos de los estados.
CETMAR	Centros de Estudios Tecnológicos del mar
CETAC	Centros de Estudios Tecnológicos en Aguas Continentales
CONALEP	Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica.
FAETA	Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos.
IBRD	International Bank for Reconstruction and Development.
OMGI	Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones.
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación.
SEP	Secretaría de Educación Pública.

APÉNDICE

Estructura y funciones de los órganos de dirección del Banco Mundial

A continuación se presenta un resumen de las principales características de los órganos de dirección del Banco Mundial, conforme se señala en sus documentos de divulgación oficiales.⁸³

Junta de Gobernadores

Cada país miembro designa un Gobernador y un Gobernador Suplente con arreglo a lo establecido en el Convenio Constitutivo del Banco, para que lo represente en la Junta de Gobernadores. Tanto el Gobernador como su Suplente ejercen sus funciones durante un período de cinco años y pueden ser nombrados de nuevo para ejercer el mismo cargo. Si el país miembro del Banco también lo es de la CFI o de la AIF, el Gobernador designado para el Banco y su Suplente, en virtud de su cargo, también ejercen las funciones de Gobernador y de Suplente en las Juntas de Gobernadores de la CFI y la AIF. Los Gobernadores y los Suplentes del OMGI se nombran de forma independiente. Los Gobernadores suelen ser personas con cargos de gobierno, como ministros de finanzas o de cuestiones relacionadas con el desarrollo.

El Convenio Constitutivo señala que la Junta de Gobernadores tiene las más elevadas facultades del Banco. El Reglamento establece que los Directores Ejecutivos tienen delegadas todas las atribuciones que el Convenio Constitutivo no reserve exclusivamente a los Gobernadores.

⁸³ The World Bank Group. *Quienes Somos*, [en línea], Washington, <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/QUIENESSOMOS>

Dentro de las facultades conferidas a la Junta de Gobernadores están; admitir o suspender a los miembros, aumentar o disminuir el capital autorizado, decidir la distribución de los ingresos netos, examinar los estados financieros y los presupuestos y ejercer otras facultades que no hayan delegado en los Directores Ejecutivos.

Cada otoño, las Juntas de Gobernadores del Grupo del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) celebran sus Reuniones Anuales para examinar diversas cuestiones vinculadas con la reducción de la pobreza, el desarrollo económico y las finanzas internacionales. Las Reuniones Anuales constituyen el espacio formal de cooperación que permite al Banco y al Fondo coordinar sus acciones.

Los Gobernadores sólo se reúnen una vez al año, por tanto delegan responsabilidades específicas en 24 Directores Ejecutivos, que trabajan en la sede del Banco. Los cinco principales accionistas —Alemania, Estados Unidos, Francia, Japón y el Reino Unido— designan cada uno a un Director Ejecutivo, mientras que el resto de los países miembros están representados por los otros 19 Directores Ejecutivos.

Directorio Ejecutivo

El Directorio Ejecutivo es el responsable de realizar las operaciones generales del Banco y ejerce todas las funciones delegadas en él por la Junta de Gobernadores, conforme lo dispuesto en el Convenio Constitutivo. Cinco Directores Ejecutivos son designados por los cinco miembros que tienen el mayor número de acciones (actualmente los Estados Unidos, Japón, Alemania, Francia y el Reino Unido). Los Directores Ejecutivos restantes son elegidos por los demás miembros. Los Directores Ejecutivos del Banco y sus Suplentes también lo son, en la CFI y la AIF (siempre y cuando el país que los haya designado, o los países que los hayan elegido, también sean miembros de la CFI y la AIF). Los miembros de la Junta de Directores del OMGI se eligen en forma independiente.

Las elecciones periódicas para designar a los Directores Ejecutivos se celebran cada dos años, generalmente con ocasión de las Reuniones Anuales del Banco. Con el tiempo se ha buscado que la elección de Directores Ejecutivos garantice una representación geográfica equilibrada en el Directorio Ejecutivo. El aumento del número de Directores Ejecutivos elegidos requiere una decisión de la Junta de Gobernadores que cuente con el apoyo de una mayoría del 80% del número total de votos. Antes del 1 de noviembre de 1992 había 22 Directores Ejecutivos, de los cuales 17 eran elegidos. En 1992, en vista de que muchos nuevos países habían ingresado como miembros del Banco, el número de Directores Ejecutivos elegidos se aumentó hasta 19. Con los dos nuevos puestos, correspondientes a Rusia y a un nuevo grupo formado por Suiza y otros países, el número total de Directores Ejecutivos alcanzó su nivel actual de 24.

Los Directores Ejecutivos trabajan de manera permanente en el Banco, reuniéndose en sesión con la frecuencia que requieran los asuntos que deban resolver. Los Directores Ejecutivos analizan las propuestas de préstamos y garantías del BIRF y de créditos de la AIF y las propuestas de donaciones y garantías presentadas por el Presidente, y adoptan decisiones al respecto; también deciden las políticas que sirven de orientación para las operaciones generales del Banco. Son responsables, asimismo, de presentar ante la Junta de Gobernadores, en el período de las Reuniones Anuales, la auditoría de las cuentas, el presupuesto administrativo y el informe anual sobre las operaciones y políticas del Banco y cualquier otro asunto. Para definir las políticas del Banco, el Directorio Ejecutivo toma en cuenta la evolución de las opiniones de los países miembros sobre la función del Grupo del Banco así como la experiencia adquirida por éste en sus operaciones.

Los Directores Ejecutivos, además de asistir a las reuniones ordinarias del Directorio, que se celebran dos veces por semana, también forman parte de uno o más de los cinco comités permanentes: el Comité de Auditoría, el Comité de Presupuesto, el Comité sobre la eficacia en términos de desarrollo, el Comité sobre cuestiones relativas a la política de personal y el Comité de gestión

institucional y cuestiones administrativas relativas a los Directores Ejecutivos. Estos comités ayudan al Directorio a cumplir con su función fiscalizadora examinando las políticas y prácticas del Banco.

Presidencia del Banco Mundial

El presidente del Banco Mundial encabeza las reuniones de los Directorios Ejecutivos y es el responsable de la administración general del Banco. Por tradición del Banco, el Presidente es un ciudadano del país accionista principal — Estados Unidos—, que es también quien lo propone como candidato. La Junta de Gobernadores elige al Presidente por un período renovable de cinco años.

El Banco Mundial realiza sus actividades y operaciones cotidianas bajo la dirección del Presidente, la administración y los funcionarios superiores, así como de los vicepresidentes a cargo de las oficinas regionales, los sectores, las redes y las funciones. Los vicepresidentes son los principales administradores del Banco Mundial.

Procedimientos de adhesión al Grupo del Banco Mundial

El procedimiento para que un país determinado se adhiera al organismo es el siguiente:

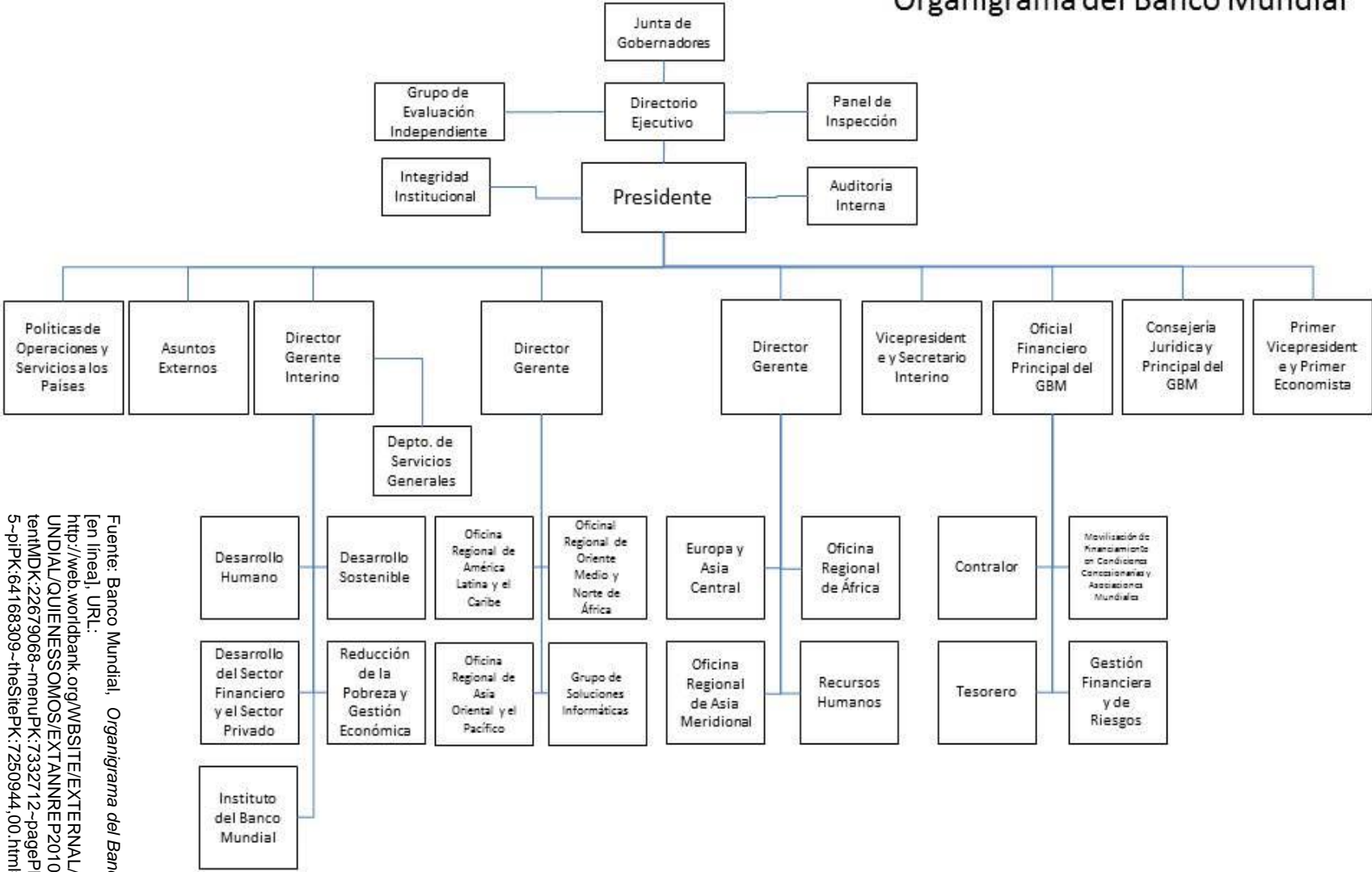
- ⊕ Presentar una solicitud de ingreso.
- ⊕ Después de que se haya determinado la cuota del FMI, se plantea a las autoridades del país solicitante las suscripciones correspondientes propuestas para el BIRF, la CFI, la AIF y el OMGI.
- ⊕ Una vez confirmadas que esas suscripciones son aceptables, los Directores Ejecutivos del Banco y de la AIF y las Juntas de Directores de la CFI y del OMGI analizan las solicitudes.

- ⊕ Si el resultado es favorable, los Directores Ejecutivos y Juntas de Directores recomiendan a las Juntas de Gobernadores (el Consejo de Gobernadores, en el caso del OMGI) que se admita como miembro al país solicitante.
- ⊕ La votación suele tener lugar al cabo de unas seis semanas. Durante ese tiempo se espera que las autoridades del país solicitante adopten las medidas requeridas en el marco de sus procedimientos constitucionales (incluida la aprobación de leyes) para que éste pueda efectuar el pago de las suscripciones y asumir las obligaciones que corresponden a los miembros de las organizaciones.
- ⊕ Las modificaciones legislativas y el contenido de las leyes propuestas se analizarán con el equipo jurídico del BIRF, los cuales por lo general, serán similares a los relativos a la adhesión al FMI.
- ⊕ Una vez que se hayan aprobado las resoluciones de adhesión, se haya efectuado el pago de las suscripciones, se hayan presentado determinados documentos a las organizaciones y el país solicitante haya firmado el Convenio Constitutivo del FMI, el país solicitante estará en condiciones de firmar los originales de los convenios constitutivos del BIRF, de la CFI, de la AIF y del OMGI en la ciudad de Washington y de depositar el instrumento de ratificación del Convenio Constitutivo del OMGI, completando de ese modo el proceso de adhesión.

Suscripciones

Al igual que ocurre con el sistema de votación del Fondo Monetario, en el Banco el sistema de votación es diferenciado y está en función del peso relativo de las aportaciones (suscripciones) que realiza un país a las finanzas del organismo.

Organigrama del Banco Mundial



Fuente: Banco Mundial, *Organigrama del Banco Mundial*, [en línea], URL: <http://web.worldbank.org/WEBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/QUIENESSOMOS/EXTANREP2010SPA/0,,con tentMDK:22679068~menuPK:7332712~pagePK:6416844 5~piPK:64168309~theSitePK:7250944,00.html#chart>

BIBLIOGRAFÍA

1. Argüelles, Antonio (comp.), *La educación tecnológica en el mundo*, México, CONALEP-Limusa, 1998, 380 p.
2. Argüelles, Antonio, "Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica; recuento de experiencias 1995-2000", en *Memoria del quehacer educativo 1995 – 2000*, tomo I, México, Secretaría de Educación Pública, 2000, 46 p.
3. Argüelles, Antonio y Gómez Mandujano, José Antonio, *Hacia la reingeniería educativa: El caso CONALEP*, México, INAP-CONALEP-Noriega Editores, 1999, 232 p.
4. Argüelles, Antonio (comp.), *Competencia laboral y educación basada en normas de competencia*, México, Limusa/Noriega, 1996, p.
5. Banco Mundial, Departamento de Evaluación de Operaciones, *Informe de Evaluación Ex post*, Proyecto de Capacitación Técnica (CONALEP 1) (Préstamo--2042-Me), s.l. ed., 30 de junio de 1987, 50 p.
6. Banco Mundial, Departamento de Evaluación de Operaciones, Memorando Sobre Los Resultados Del Proyecto "Estados (Unidos Mexicanos Proyecto De Capacitación Técnica (CONALEP 1) Préstamo 2042-I, Washington, mimeo, s/f, 21 p.
7. Banco Mundial, División de Proyectos de Educación, Oficina Regional de América Latina y el Caribe, *Informe de Terminación del Proyecto*, s/lugar de edición, s. ed., 31 de marzo de 1986, 41 p.
8. Banco Mundial, *10 cosas que nunca imaginó sobre el Banco Mundial*, Washington, The World Bank, 2006, 24 p.
9. Bracho, Teresa, *El Banco Mundial frente al problema educativo, un análisis de sus documentos de política sectorial*, Serie Estudios Políticos, Documento de trabajo 2, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1992, 90 p.
10. Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica, *Deserción y retención de alumnos en el CONALEP*, Serie Estudios, México, CONALEP, 1994, 124 p.
11. Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica, *Estadística básica 1993-1994*, México, CONALEP, 1994, 107 p.

12. CONALEP, *Formando profesionales técnicos en México, CONALEP una propuesta al futuro*, México, Colegio de Educación Profesional Técnica, 2010, 158 p.
13. CONALEP, *Programa de complementación de estudios para el ingreso a la educación superior*, México, Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica, 1997,
14. CONALEP, *Memoria del cambio 1995-1996*, México, Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica, 1997, 52 p.
15. Coraggio, José Luis, "Las propuestas del Banco Mundial para la educación: ¿Sentido oculto o problemas de concepción?" En J.L. Coraggio y R.M. Torres, *La educación según el Banco Mundial*, Buenos Aires: Miño y Dávila-CEM, 1997
16. Feinberg, Richard et. al., *Between two worlds: The World's Bank next decade*, Washington, Transaction Publisher, 1986, 184 p.
17. Finkel, Sara, "El capital humano: Concepto ideológico", en Labarca, Vasconi, et. al., *La educación burguesa*, México, Nueva Imagen, 1979, 352 p.
18. IBRD, *Project agreement between International Bank for Reconstruction and Development and Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica*, 16 de Julio de 1985, 7 p.
19. IBRD, *Guarantee agreement between United Mexican States and International Bank for Reconstruction and Development*, 16 de Julio 1985, 4p.
20. IBRD, *Loan Agreement (Second technical training project) between International Bank for Reconstruction and Development and Nacional Financiera, Mexico*, 16 julio 1985, 14 p.
21. IBRD, *Project Agreement "Technical training project between International Bank for Reconstruction and Development and Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica*, Washington D.C., July 31 1981, 9 p.
22. IBRD, *Guarantee Agreement between Mexican United States and International Bank for Reconstruction and Development*, Washington D.C., July 31 1981, 4 p.
23. IBRD, *Loan Agreement 2042 "Technical Training Project between International Bank for the Reconstruction and Development and Nacional Financiera S.A."*, July 31 1981, 12 p.

24. Mendoza, Eusebio, *Reseña de quince años en la formación de recursos humanos para el desarrollo nacional*, México, CONALEP, 1993, 281 p.
25. Labarca, Guillermo, “El sistema educacional, ideología y superestructura”, en Labarca, Vasconi, et. al., *La educación burguesa*, México, Nueva Imagen, 1979, 341 p.
26. Labarca, Guillermo (comp.), *Economía Política de la educación*, México, Editorial Nueva Imagen, 1980
27. Labarca, G., Vasconi, T. et. al., *La educación burguesa*, México, Editorial Nueva Imagen, 1977, 341 p.
28. Padilla Segura, José Antonio y Ezeta Escudero, Eduardo, *CONALEP, 20 años*, México, Noriega Editores-CONALEP, 1999, 159 p.
29. Poder Ejecutivo Federal, Decreto que crea el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica, México, Diario Oficial de la Federación, 29 de diciembre de 1978
30. Ramsey, Gregor; Carnoy, Martin y Woodburne, Greg, *Aprendiendo a trabajar, Evaluación del Colegio Nacional de Educación Profesional técnica y del sistema de Universidades tecnológicas de México*, Resumen ejecutivo, México, Secretaría de Educación Pública, agosto de 2000, 54 p.
31. Schultz, T.W., “Inversión en capital humano” en Blaug, Mark (compilador), *Economía de la educación*, Madrid, Tecnos, 1972, p.18
32. SEP, *Perfil de la educación en México*, México, Secretaría de Educación Pública, 1999, 136 p.
33. Tamames, Ramón, *Estructura Económica Internacional*, Madrid, Alianza Editorial, 2003, 576 p.
34. The World Bank, Report No. 5499-Me (A), *Staff Appraisal Report United Mexican States Second Technical Training Project*, s. lugar. ed., abril 1985, 50 p.
35. The World Bank Group, *Quienes Somos*, [Página Web Oficial], Washington url:<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/QUIENESSOMOS/0,,menuPK:64058517~pagePK:64057857~piPK:64057865~theSitePK:263702,00.html>
36. The World Bank, *Project completion report, Second technical training project (Loan 2559 ME)*, s/l, 30 dec. 1991, 21 p.

37. Villarreal, René, *La contrarrevolución monetarista*, México, Ediciones Océano, 1984, p.55
38. World Bank, *Education, Working Paper*, Washington, 1971, 24 p.

HEMEROGRAFÍA

1. Arvil V. Adams, John Middleton y Adrian Ziderman, "El documento de política del Banco Mundial sobre la educación técnica y la formación profesional", en *Perspectivas* revista trimestral de educación, vol XII, N°2, 1992 (82), ediciones UNESCO, p.136
2. Coraggio, José Luis, "Investigación educativa y decisión política. El caso del Banco Mundial en América Latina", en *Perfiles Educativos*, N° 79-80, México, Centro de Estudios sobre la Universidad, UNAM, 1998
3. Bernal, Enrique y Juárez, Rocío, "La construcción de nuestro sistema de educación tecnológica: una panorámica", en *Básica, revista de la escuela y el maestro*, número 7, septiembre-octubre, México, Fundación SNTE, 1995, 10 p.
4. Foster, Philip, "Un cambio fundamental del Banco Mundial en materia de formación profesional", en *Perspectivas*, revista trimestral de educación, vol XII, N°2, 1992 (82), ediciones UNESCO, p.165
5. Maldonado, Alma, "Los organismos internacionales y la educación en México. El caso de la educación superior y el Banco Mundial" en *Perfiles educativos*, enero- marzo 2000, número 87, México, Universidad Nacional Autónoma de México/Centro de estudios sobre la universidad, 2000
6. Stiglitz, Joseph E.; "Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo. Hacia el consenso post-Washington" en *Desarrollo Económico*, Revista de Ciencias Sociales, Buenos Aires , vol. 38, N° 151, octubre-diciembre 1998, 47p