

1  
24.



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
"CAMPUS ARAGON"**

**"EDUCACIÓN Y POBREZA EN EL  
CONTEXTO DEL PROYECTO  
NEOLIBERAL: MÉXICO 1982-1994.  
LOS PROGRAMAS COMPENSATORIOS  
PARA LA ATENCIÓN DEL REZAGO  
EDUCATIVO EN LA EDUCACIÓN  
BÁSICA".**

**ENSAYO-MONOGRAFICO  
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN SOCIOLOGÍA**

**P R E S E N T A :**

**JOSE LUIS HORACIO ANDRADE LARA**

**MÉXICO**

**1997.**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



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.

*A Martha y Gustavo Andrés*

*Amores que motivan mi vida y mi esfuerzo*

*A mis Padres:  
Rebeca y Antonio*

*A todos mis hermanos y hermanas  
por el afecto y cariño mutuo*

*A mis Suegros:  
Luisa y David.*

*El prejuicio es la categoría del pensamiento y del comportamiento cotidianos. Los prejuicios han desempeñado siempre una función importante también en esferas que, por su generalidad, se encuentran por encima de la cotidianidad; pero no proceden esencialmente de esas esferas, ni aumentan su eficacia, sino que la disminuyen, y obstaculizan el aprovechamiento de las posibilidades dadas en ellas. El que no se desprende de sus prejuicios artísticos, científicos y políticos acaba hundiéndose incluso personalmente.*

*Agnes Heller.*

**“La teoría de la Selva Lacandona contra el neoliberalismo y por la humanidad lleva el espíritu y estilo de las nuevas formas de pensar, sentir y actuar. Es una teoría algo constructivista y un poco postmoderna. No es utópica a la antigua; construye la utopía desde lo real. No recuerda la edad utópica, ni espera, ni va a ella, aunque use la imagen del barco y lo construya en la Selva. No es milenarista ni es fundamentalista. Sus partidarios declaran que no saben a donde va la historia del hombre-mujer y confiesan que no tienen una estrategia exacta o inesecta para que los seres humanos vivan con libertad, sin opresiones, ni exclusiones no corresponde tampoco a una visión quiijotesca o robin hoodiana; combina la aventura y el episodio heroico y justiciero con la organización de sanchos y campesinos que la dirigen, construyen, prueban, amplian a lo largo de varios años, y que ellos mismos corrigen en descubrimientos sucesivos de lo necesario y lo posible; letrados muchos, o auxiliares de letrados que se les juntaron la teoría de la Selva no es pre-moderna. Su magia es el espectáculo movilizador. Su <<Idolatría de la naturaleza>> sólo es un complemento de esa cultura universal, crítica y técnica, con que también aprenden a dominar.”**

**Pablo González Casanova**

## INDICE

<b>INTRODUCCION.</b>	pág. 4
<b>ANTECEDENTES.</b>	8
La crisis económica de las décadas de los setenta y ochenta, como antecedente del proyecto neoliberal	8
Escenario nacional	10
Escenario internacional	13
Efectos de las políticas monetaristas	17
La antesala del proyecto neoliberal	19
El reflejo de la crisis económica en la educación	21
<b>I. CARACTERÍSTICAS DEL PROYECTO NEOLIBERAL. CONSECUENCIAS EN EL ÁMBITO EDUCATIVO.</b>	25
La crítica al Estado Nacional Benefactor	25
El neoliberalismo: principales planteamientos o propuestas y consecuencias de su aplicación	29
Experiencias en la aplicación del modelo	33
Perspectivas del modelo neoliberal	38
Consecuencias, en el ámbito educativo, de la implantación del proyecto neoliberal	41
El Banco Mundial, la educación y el proyecto neoliberal	47
La propuesta de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) durante los años noventa	58
<b>II. LA POBREZA, SU CRECIMIENTO Y SUS IMPLICACIONES EN LA EDUCACIÓN.</b>	66
Breve acercamiento al análisis de las causas, las dimensiones de la pobreza en México y las políticas para su alivio	66
Algunas de las acciones políticas de asistencia a población pobre	75
Pobreza: implicaciones en el ámbito educativo	80
	2

<b>III. SITUACIÓN DEL REZAGO EDUCATIVO: ALCANCES Y LIMITACIONES.</b>	<b>89</b>
El contexto internacional del rezago educativo y su reflejo en el ámbito nacional	89
La perspectiva cultural del rezago educativo	92
Inequidad y baja calidad del sistema educativo: factores de rezago educativo	94
Importancia de los aspectos cuantitativos en las interpretaciones sobre el rezago educativo	98
Problemática del rezago educativo en la población mayor de 15 años	103
La política educativa para atacar el rezago educativo	109
Alcances y limitaciones del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica	115
<b>IV. LOS PROGRAMAS COMPENSATORIOS PARA LA ATENCIÓN DEL REZAGO EDUCATIVO.</b>	<b>119</b>
Breve descripción de algunos Programas Compensatorios	120
El Programa para Abatir el Rezago Educativo (PARE)	123
<b>CONCLUSIONES.</b>	<b>133</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.</b>	<b>138</b>

## INTRODUCCIÓN

El crecimiento del número de pobres, en el mundo y en nuestro país, ha provocado una serie de reflexiones y acciones desde diversos ámbitos (académicos, gubernamentales, internacionales), que ha llevado a vincular la educación con las políticas de combate a la pobreza.

Con la crisis económica de nuestro país la pobreza se acentuó y se pusieron en marcha, desde la década de los setenta y principios de los ochenta, medidas económicas de austeridad (corte monetarista) que concibieron la superación de la crisis económica, reivindicando el mercado como forma de desarrollo económico y regulador de la vida social, y haciendo a un lado al Estado en el cumplimiento de su función rectora, como Estado asistencial. Se plantea así la reforma del Estado y la modernización económica basada en la reinserción competitiva en el mercado internacional. Ante el agotamiento de las alternativas de desarrollo, se toma el modelo neoliberal, como una forma de adecuarse a las nuevas circunstancias externas e internas de la nación.

Con el proyecto neoliberal en funcionamiento se inicia el desmantelamiento de la estructura estatal de beneficio social, se traslada la importancia de la esfera pública hacia la esfera privada, de tal manera que se limitan con ello las posibilidades de la educación pública, como mecanismo de movilidad social, para hacer frente al crecimiento de la pobreza.

Ante la pregunta: ¿Qué tipo de educación reciben los pobres?, en ese contexto, o no hay educación o ésta es de baja calidad, y entonces la desigualdad educativa surge como un producto que refuerza las desigualdades sociales preexistentes. Entonces: ¿Es posible disminuir significativamente la pobreza utilizando la educación pública? Si la lógica del modelo neoliberal niega una mayor intervención del Estado en la economía y en la vida social y por ende en la educación, que debe ser liberada al mecanismo del mercado con lo que se desplazan los costos del servicio hacia los usuarios, esa posibilidad se antoja imposible.



El presente ensayo monográfico pretende abordar el vínculo educación y pobreza, problematizándolo a través del análisis de diversos factores.

De esta forma, en primer lugar, los antecedentes del tema establecen la base explicativa de la crisis económica que experimenta nuestro país desde hace varias décadas, a través del comportamiento de las variables macroeconómicas y su reflejo en la educación. La semejanza de los escenarios nacional e internacional, las políticas monetaristas impulsadas desde el exterior y sus efectos en la economía, así como las consecuencias de la crisis en el ámbito educativo, son los elementos a partir de los cuales se pretende explicar la situación existente. En ese sentido se busca dejar claro que la educación es un fenómeno vinculado estrechamente a una formación social, a una sociedad determinada, y en ella se ve reflejada.

El primer apartado realiza una caracterización del Proyecto Neoliberal. Se parte de la crítica que los neoliberales hacen al Estado Nacional Benefactor, y se mencionan los principales planteamientos y propuestas de dicho proyecto, así como las experiencias, consecuencias y perspectivas en la aplicación del modelo, en el país y en el ámbito educativo. Se incluye además un análisis de la influencia y presencia de los organismos internacionales como la CEPAL y el Banco Mundial que están alcanzando papeles y funciones cada vez más protagónicos en la educación.

El segundo apartado está dedicado al análisis de la pobreza, su crecimiento y sus implicaciones en la educación. Se indican, de manera general, las causas, las dimensiones de la pobreza en México y las políticas para su alivio, así como el lugar que ocupa la educación en ese propósito. Se aborda el punto de vista de que la educación no tiene la capacidad para resolver los problemas que surgen como consecuencia de la pobreza, a partir de los factores que condicionan y obstaculizan su acción. ¿Qué pasa con los pobres que no se acercan a la escuela?, o ¿por qué se van de la escuela?

La tercera parte del ensayo, está centrada en el desarrollo de la temática sobre los alcances y limitaciones del rezago educativo.

Se plantean, de manera particular, los alcances y limitaciones del nivel educativo básico con datos sobre el rezago educativo que ilustran el contexto internacional y su reflejo en el ámbito nacional. En esa parte, se rescata como elemento de análisis el factor cultural, que tiene sus consecuencias directas en el crecimiento del rezago educativo y en el reforzamiento de la pobreza.

Se analiza el problema de la inequidad y de la baja calidad de la educación básica como un factor esencial del rezago educativo, se ilustra con datos específicos de una investigación sobre las desigualdades educativas en varias regiones: urbana, rural, rural dispersa e indígena, en el estado de Puebla.

Se examina la importancia de la dimensión cuantitativa del rezago educativo como un problema de utilización e interpretación de datos estadísticos, que pone en relieve el deterioro o el avance educativo en el nivel básico. Asimismo se presenta un panorama general de la problemática del rezago educativo en la población mayor de 15 años.

En el mismo apartado, se aborda el tema sobre la política educativa para la educación básica: El Programa de Modernización Educativa (89-94) y el Acuerdo para la Modernización de la Educación Básica (92-94) son examinados para describir la política del Estado, que busca atender la problemática educativa derivada de la baja calidad de la educación. Se plantean los alcances y limitaciones de esta política que no pierde las características del proyecto neoliberal en torno a la forma de modernizar la educación, mediante la descentralización.

El cuarto y último apartado se refiere a los programas compensatorios que impulsa el gobierno federal a través de la Secretaría de Educación Pública, que se presentan como estrategias de política educativa para apoyar los procesos educativos en las comunidades pobres, con recursos diversos: estímulos económicos a los docentes, dotación de bibliotecas escolares, capacitación a maestros y estrategias que orientan la supervisión escolar, trasladan su prioridad de lo administrativo a lo académico o pedagógico, con el propósito de romper el condicionamiento recíproco entre baja escolaridad y pobreza, como es el objetivo del Programa para Abatir el Rezago Educativo (PARE), cuya situación se analiza. Cabe mencionar que la elección de

este programa obedece básicamente a la necesidad de delimitar el tema, y a la disponibilidad de información ya que no siempre existe la posibilidad de acceder a fuentes directas.

## ANTECEDENTES

### **La Crisis económica de las décadas de los setenta y ochenta, como antecedente del Proyecto Neoliberal.**

La sociedad mexicana ha vivido, a partir de 1982, la más severa crisis económica desde la época de la Revolución, ya que aproximadamente durante cuarenta y cinco años (1933-1981) se registraron tasas elevadas de crecimiento económico (más de 6%), aunque también, en ese lapso, se observa una desigual distribución de la riqueza.

Según datos de Carlos Tello<sup>1</sup>, que ilustran este fenómeno, la crisis se manifiesta como hecho concreto cuando en tan sólo seis años (1982-1987) el producto per cápita cayó 16%; el desempleo abierto se hizo creciente, para finales de 1987 se calculó en cinco millones de personas y en los primeros cinco años de la década de los noventa se hablaba de diez millones (cifra histórica) de personas sin empleo fijo, independientemente de que muchos de ellos se desempeñan en actividades de subempleo; el salario real de los trabajadores en 1987, representaba sólo 60% del que se había logrado en 1981; la moneda se devaluó más de cien veces en esos seis años (considerando la flotación del peso) y la inflación alcanzó también niveles históricos al llegar a tres dígitos en 1986 y 1987 (150%).

Diversos autores explican el fenómeno de la crisis, entre ellos González Casanova<sup>2</sup> quien nos dice que ésta tiene muchas vertientes explicativas, la dimensión económica es sólo una de ellas, un nivel de abstracción de la crisis que tiene diversas interpretaciones.

Para este autor, la explicación más reconocida es que existe crisis cuando hay una baja de la tasa media de utilidades, ante la cual las empresas buscan maximizar sus utilidades y al hacer esto, provocan fenómenos como la inflación y el desempleo, que

---

<sup>1</sup> Tello, Carlos (Coordinador). *México: Informe sobre la Crisis (1982-1986)*. Ed. UNAM-CIHH. México 1989, página 9.

<sup>2</sup> González Casanova, Pablo. "México Ante la Crisis Mundial", en: *México Ante la Crisis*, de González Casanova y H. Aguilar Camín. Coordinadores. Ed. Siglo XXI. Tomo I, México 1986 (2da. edición), págs. 13-28.

a su vez generan la disminución de los salarios reales y del poder adquisitivo de los trabajadores, porque además disminuyen las prestaciones, se van eliminando subsidios a bienes y servicios, y las tarifas de los servicios públicos se elevan.

La forma en que las empresas buscan compensar la baja de utilidades, maximizando éstas, afecta los intereses de otras, se genera así la exclusión de empresas débiles en un ambiente de competencia desigual.

Para González Casanova<sup>3</sup> en general las crisis presentan estas tendencias:

Las grandes empresas buscan extraer el máximo de excedente en todos los mercados, es decir, obtener el máximo beneficio, de los créditos, de los precios de las mercancías y de los servicios, así como de los bajos salarios de los trabajadores.

- La eliminación de las pequeñas empresas, que no pueden competir con las grandes debido a que les afecta el aumento en las tasas de interés de los créditos, y por otro lado se presenta el cierre de las vías de acceso a los mismos créditos.
- Implementación de innovaciones tecnológicas en las grandes empresas de los países industrializados, principalmente, que les permite defenderse de la caída de utilidades y, de paso, modernizarse.
- Las grandes empresas se convierten en oligopolios y monopolios concentradores de capital, con modelos de administración sumamente complejos.
- A nivel internacional, reproducción de las relaciones económicas desiguales entre los países avanzados y los países atrasados, al transferir a estos parte de los costos de la crisis.

---

<sup>3</sup> Idem. González Casanova señala que la crisis económica se enfrenta de distintas maneras en países capitalistas más industrializados que en los dependientes, a partir de la inserción de una nueva forma de dominación que constituye al mismo tiempo una respuesta a la crisis: el llamado neocolonialismo y el neocolonialismo, a través de los cuales el sistema se autorenova, maximizando la tasa de utilidades.

- Las crisis se configuran como crisis del modo de producción capitalista a nivel nacional y mundial, por la red internacional que caracteriza las relaciones económicas.

### Escenario Nacional

Es compleja una explicación detallada de la crisis en México, pero ésta tiene su base explicativa en el patrón de acumulación de capital a nivel mundial y la dinámica de la acumulación al interior del país, que se presenta como un modelo de desarrollo agotado a partir de la década de los sesenta y principios de los años setenta y cuya raíz parte de 1940-1950 con el denominado desarrollo estabilizador.<sup>4</sup>

El proceso de acumulación de capital de este modelo de desarrollo<sup>5</sup> se vuelve dependiente del exterior,<sup>6</sup> a partir de que en el periodo que va de 1954 a la década de los sesenta, se acelera la entrada del capital extranjero hacia inversiones en la industria de bienes de consumo durable, orientada a los estratos sociales de altos ingresos, desplazando a la industria ligera centrada en el consumo mayoritario. Con ello se va provocando la vulnerabilidad de la economía mexicana, que a través de la

<sup>4</sup> Roger D. Hansen, en: *La Política del Desarrollo Mexicano*, Editorial Siglo XXI, México 1984, pág. 57, apunta que después de 1940, durante esa década y las dos siguientes (50 y 60) la economía mexicana se caracterizó por un crecimiento económico sostenido con una tasa anual de más de 6%, con altas tasas en los sectores manufacturero e industrial. Este crecimiento se debe a la alta capacidad de ahorro interno y a la inversión de los sectores público y privado, que manifestaba una capacidad de autofinanciamiento. Esta situación cambió posteriormente, al excederse el gasto público, se crearon los déficit en las finanzas y el gobierno mexicano empezó a acudir a los préstamos extranjeros.

<sup>5</sup> Ayala, Blanco, Cordera, Knochenbauer, y Labra: "La Crisis Económica: Evolución y Perspectivas", en González Casanova, Pablo y Enrique Florescano (Coordinadores), *México, Hoy*, Ed. Siglo XXI, 8a. edición, México, 1984, págs. 36 y 37, señalan que durante los años 30, la segunda guerra mundial y el lapso posterior, ocurre en México una "primera acumulación industrial" caracterizada por su orientación hacia el mercado interno y por la intervención del Estado en la economía, cuestiones que hacían el crecimiento económico menos sensible a los movimientos inmediatos de la economía internacional. Otros aspectos adyacentes a esta situación son:

a) Utilización intensiva de la planta industrial instalada desde el siglo XIX (industria ligera con exigencias tecnológicas mínimas), con un régimen de explotación absoluta de la fuerza de trabajo.

b) La desarticulación y crisis del mercado mundial capitalista y lo dicho en el inciso a), permitieron una participación dinámica a la pequeña y mediana empresa (de 1940 a 1954), el régimen salarial fue abiertamente favorable al capital (de hecho el proceso de acumulación descensó ahí).

c) Un Estado que no enfrenta conflictos clasistas por su carácter corporativista.

d) Una contrarreforma agraria (en postulados y legislación).

\* Si consideramos la influencia o inserción de los siguientes factores externos e internos:

- Guerra de Corea.
- Proceso de oligopolización creciente con predominio del capital financiero, como resultado de la explotación de la fuerza de trabajo, de la concentración del ingreso y de la reducción del mercado para la industria ligera que provocó la desaparición y/o absorción de empresas medianas y pequeñas tradicionales, con la consecuente huida de la inversión privada.
- Creciente participación del Estado en la economía, al absorber las empresas privadas en quiebra.

política económica del gobierno y del gasto público, se subordinó a los objetivos de la acumulación privada y a criterios económicos externos de diversificación industrial.

El agotamiento se hace presente en diversas formas: se puede ver en la incapacidad de crecer sin generar continuos desequilibrios en los años 70-80,<sup>7</sup> tanto en las finanzas públicas (déficit fiscal) como en el sector externo (desequilibrio entre exportaciones e importaciones); en la incapacidad para mantener una relación equilibrada entre salarios y utilidades, sin afectar la estabilidad de precios ni el sistema político. La política económica seguida en esas décadas, profundizó la tendencia, ya que se mantuvo la importación de bienes de capital e intermedios, que incidían en la desintegración del aparato productivo, y lo que es más importante (para el esquema o modelo de desarrollo), disminuyó el crecimiento, dado el agotamiento de los efectos dinámicos de las ramas industriales líderes.

Para algunos autores<sup>8</sup>, estas tendencias son la expresión de una crisis estructural, ya que revelan la contradicción de una forma de crecimiento autolimitativa y altamente vulnerable respecto del contexto internacional, de especulación financiera y de movimientos de mercancías.

En síntesis, las variables que visualizan la situación crítica de la economía, a partir de las cuales se dice que la crisis adquiere características estructurales son:

Estancamiento Productivo  
 Inflación  
 Desequilibrio Externo  
 Déficit Fiscal

<sup>7</sup> Sólo por mencionar algunos indicadores; tenemos que la evolución de la tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) en un corto período (71-77) fue bastante irregular, y la deuda externa inicia su alto crecimiento, según el siguiente cuadro:

AÑOS	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
PIB	3.4 %	7.3 %	7.6 %	5.9 %	4.1 %	1.7 %	3.2 %
Deuda Externa	4,543.2	3,664.2	7,074.0	9,798.7	14,600.0	19,600.0	22,912.0

(mill.de dólares) Fuente: Ayala, Blanco, Cordera, Knochenhauer y Labra, op. cit. pág.49.

<sup>8</sup> Ibidem, pág. 63.

El comportamiento en la economía mexicana de estas variables, en los años setenta y ochenta, fue sumamente irregular; sin embargo, se pueden señalar los rasgos generales que configuran la crisis de esas décadas.

*El estancamiento productivo* se observa por un descenso del ritmo de la actividad productiva, con una disminución significativa de la inversión hacia la ampliación y modernización de la planta productiva, que a su vez trae como consecuencia un lento crecimiento de la producción de bienes y servicios, y una ampliación del desempleo abierto de la fuerza de trabajo. El contexto en el que se da este decremento es el de concentración del ingreso, y por consecuencia el estrechamiento del mercado o demanda interna y la subutilización de la capacidad industrial instalada.

*La inflación* está determinada por el deterioro de la capacidad productiva del campo (crisis agrícola) y las características oligopólicas de la industria y el capital financiero. Ante la recesión económica (estancamiento productivo) la acción sobre los precios se hacía mayor, como única vía para aumentar la tasa de ganancia. Con esa dinámica la gran empresa provocó el mutuo reforzamiento entre la inflación y el estancamiento productivo.

*Desequilibrio externo.* Debido a que el modelo de acumulación de capital depende del exterior se requiere, para la producción industrial, la importación de bienes de capital, y las pocas divisas obtenidas por la exportación agrícola o por el turismo mexicano son insuficientes para cubrir el volumen de las importaciones, en permanente aumento.

Además, la escasez de divisas se vio agravada por la salida de las mismas, por objetivos distintos a la importación de bienes: turismo y fuga de capitales.

Este déficit únicamente podía ser cubierto con préstamos del extranjero (deuda externa) y con inversión extranjera directa, con la consecuente profundización de la crisis, mayor vulnerabilidad de la economía mexicana respecto del exterior y acentuamiento de la dependencia, lo que desembocó en una devaluación del peso en los momentos más críticos, por ejemplo en 1976 y en 1982.



**Déficit fiscal.** Determinado por el aumento excesivo del gasto público en las ramas de la producción estratégica y de los servicios de infraestructura, acudiendo al endeudamiento interno y externo y al aumento en las tarifas de precios de los servicios públicos, por la baja capacidad de la inversión privada. Además, el déficit es también consecuencia de una estrategia tributaria que se orientó al estímulo de la formación de capital: subsidios, exenciones y bajas tarifas de impuestos a empresas privadas (políticas de corte keynesiano).

Cabe mencionar que en 1978 se pensó que con el descubrimiento y posterior explotación de yacimientos petroleros se podría superar el desequilibrio externo (balanza de pagos) y reiniciar un proceso de expansión económica. Sin embargo, por la ausencia de políticas eficaces que contribuyeran a corregir las deformidades del aparato productivo, no se logró que el petróleo fortaleciera la actividad económica (aunque sólo registró un corto momento de auge en la segunda parte de los setenta), ya que el comercio exterior no petrolero continuó su deterioro (al elevarse las importaciones agrícolas y de manufacturas); y al momento en que la expansión petrolera enfrenta sus límites (topes de exportación, baja de la demanda, baja de los precios) la crisis se precipita en 1982 (devaluación del peso) por la alta vulnerabilidad de la economía mexicana al contexto internacional, debido al carácter dependiente del aparato productivo,<sup>9</sup> y la elevada deuda externa.<sup>10</sup>

### **Escenario Internacional**

El hecho de mencionar algunos factores económicos internacionales de la crisis se debe a la influencia que ejercen en el ámbito nacional, ya que al momento de replantear las estrategias o nuevas políticas gubernamentales de desarrollo se requiere considerar la evolución mundial, por la propia conformación dependiente de la estructura económica nacional.

---

<sup>9</sup> Al respecto cfr. los artículos de Salvador de Lara "La crisis en el aparato productivo", de Clemente Ruiz Durán "El Perfil de la Crisis Financiera (notas para su interpretación), y de Jaime Ros "La Crisis Económica: un análisis general", en: *México ante la Crisis*, Pablo Casanova y Héctor Aguilar Camín, op. cit. págs. 109, 139 y 207-219 del Tomo I.

<sup>10</sup> Cfr. Ortiz Wadgyamar, Arturo. *El Fracaso Neoliberal en México*, Ed. Nuestro Tiempo, México 1988, pág. 41; quien presenta en el Cuadro 3.1 una comparación del crecimiento de la deuda externa que de 19,349 millones de dólares con LEA (1970-76) pasó a 65,419 millones de dólares con JLP (1976-82), lo que representa un incremento de 300%, para llegar a fines de esa década a los 100,500 millones de dólares con MMII (1982-88).

En el escenario internacional se presenta la crisis que contribuyó al agotamiento del patrón posbélico de acumulación de capital, a partir del cual Estados Unidos estableció su hegemonía global, basada en la superioridad productiva de su economía, y la adopción del dólar como medio de cambio y de pago internacional. Varios autores sitúan en las décadas de los setenta y ochenta la existencia de una crisis mundial<sup>11</sup> configurada en tres dimensiones o niveles de análisis:

- 1.- Lucha por el predominio económico (Oeste-Oeste).
- 2.- Nivel estratégico o de confrontación militar (Oeste-Este).
- 3.- Conflicto Norte-Sur.

En el marco de la crisis E.U. perdía competitividad en relación con Europa y Japón. El liberalismo económico que define la División Internacional del Trabajo, trastocó en monopolización y transnacionalización haciendo menos eficiente la economía global.

La crisis global no sólo afectó a todos los países capitalistas industrializados, la ex URSS y los países del ex-bloque socialista de Europa oriental presentaron indicadores análogos de estancamiento y desequilibrio (deficiencias en la innovación tecnológica). Solicitaron financiamiento de los capitalistas y demandaron tecnología de las empresas transnacionales, cuestiones que los dejaban expuestos al ciclo económico del capitalismo desarrollado.

Por otro lado, en el marco de la crisis mundial, el problema de la deuda de los países del Tercer Mundo, la crisis alimentaria, la crisis de la industria exportadora (por efecto del cierre de mercados internacionales como producto del proteccionismo), y la reducción de precios de las materias y otros productos, son factores que tornaron más conflictiva la relación Norte-Sur.

---

<sup>11</sup> Insulza, José Miguel: "El Contexto Global de la Crisis", en: *México Ante la Crisis*, de González Casanova y Aguilar Carmin. (Coords.), op. cit. pág. 31-42, menciona que el sistema capitalista mundial se encontraba en crisis, en las décadas de los setenta y ochenta, señala principalmente estos factores:

- Relativa pérdida de la hegemonía norteamericana que tiende a recomponerse. Dicha crisis de hegemonía se da en un contexto global antes desconocido:
  - Unificación del mercado mundial (regulado por E.U.).
  - Transnacionalización de la producción.
  - Transformación de las fuerzas productivas en la periferia.
  - Globalización del conflicto estratégico (desarrollo de la tecnología militar, polarización de los conflictos en el mundo a la confrontación Este-Oeste).
  - Lucha por el predominio económico (Oeste-Oeste).
  - Conflicto Norte-Sur.

La transnacionalización tuvo un avance considerable ya que envolvió a gran parte de las economías subdesarrolladas y a los países socialistas en una llamada "mundialización", que es una tendencia a la "fábrica mundial" en la producción, que internacionalizó la valorización del capital, e implica que los circuitos de dinero generen movimientos especulativos a escala global. A partir de este factor cobra auge la llamada Comisión Trilateral (Japón, Europa y E.U.) que busca establecer una Alianza para no quebrantar la hegemonía estadounidense.

Durante esas décadas la crisis a nivel internacional presentaba un panorama de difícil recuperación porque las medidas ortodoxas para reanimar el proceso de acumulación de capital (incentivar la demanda y la producción: a través del crédito, de incentivos fiscales, política monetaria y desarrollo del comercio exterior), fueron perdiendo eficacia, dada la creciente monopolización y transnacionalización del comercio internacional, el proteccionismo y la falta de libre comercio. Esto dio lugar a un cambio de los instrumentos y reglas del juego de la competencia intercapitalista, a través de la manipulación de los instrumentos monetarios, fiscales y financieros en el ámbito internacional y doméstico: Estados Unidos emitió los "eurodólares", como una estrategia que revaluó las monedas europeas y japonesa, y que le permitió mejorar la competitividad en los precios de las mercancías norteamericanas, al devaluarse el dólar norteamericano por primera vez en el siglo XX.<sup>12</sup>

La competencia imperfecta llega a dominar el escenario de las relaciones económicas internacionales, contribuyendo a que, en el marco de la división internacional del trabajo, los países que estaban en proceso de industrialización, anteriormente agroexportadores, se transformaran en importadores de bienes de consumo en dependientes de la tecnología extranjera para producir internamente esos bienes (durante el proceso de transferencia a la periferia de las industrias no rentables en el centro).

---

<sup>12</sup> Al respecto, cfr. Ayala, Blanco, Cordera, Knochenhauer, y Labra, op. cit quienes en el apartado denominado "Naturaleza de la Crisis Internacional" pág. 28, mencionan tres rasgos que dominan la coyuntura internacional: 1) Declinación del tipo de ganancia, más pronunciada a partir de 1974; 2) Pérdida de dinamismo del ritmo de acumulación, baja de las inversiones; 3) Subutilización de la capacidad productiva instalada (perseverancia de la inflación y el desempleo).

En ese sentido: "Las reglas monetaristas de la competencia intercapitalista sirven al propósito del capital hegemónico de transferir a otros los efectos que le corresponden por la sobreproducción de mercancías".<sup>13</sup> De esta manera, así como las grandes empresas terminan por absorber a las pequeñas, los países con grandes economías industrializadas transfieren a los países menos industrializados sus empresas menos rentables.

Durante los primeros años de la década de los ochenta se presentaron características de estancamiento de la productividad en E.U., Canadá y Europa, así como un menor ritmo de innovación tecnológica y de renovación de la planta productiva de los mismos países, factores que trajeron como consecuencia desequilibrios en las relaciones comerciales y financieras en países desarrollados, lo que repercutió en la combinación de estancamiento e inflación.<sup>14</sup>

La crisis se manifestó de manera profunda y las teorías económicas modernas no lograron frenarla y menos aún anularla. Las políticas económicas de tipo keynesiano para anteriores fases descendentes del ciclo (recesión-crisis-depresión), como eran el estímulo fiscal y la flexibilidad monetaria, no tuvieron buenos resultados, por el contrario produjeron: alta inflación, inestabilidad cambiaria y reactivación pobre y breve.

Debido a esta situación el panorama mundial se entendía como de una crisis de ciclo largo que requería de una reestructuración global, de la que surgirían nuevas tecnologías, nuevas ramas productivas y distintas relaciones de poder y financieras.

---

<sup>13</sup> *Ibidem*, pág. 30.

<sup>14</sup> Para recalificar este punto, cfr. Estévez, Jaime, "Crisis Mundial y Proyecto Nacional", en: *México Ante la Crisis*, de González Casanova, P. y H. Aguilar Carmin., op. cit. pág. 45, quien señala que los países desarrollados habían tenido una tasa anual de crecimiento en 1960 de 5.2%; en 1970 de 3.2% y en 1980-83 de (-) 1%, además de un decrecimiento en la tasa de inversión y del comercio mundial en general.

## Efectos de las políticas monetaristas

Aunque en periodos de crisis anteriores 1976-1977<sup>18</sup> se establecieron políticas de corte monetarista de acuerdo con las condiciones establecidas por el Fondo Monetario Internacional (FMI), es desde 1982-83<sup>19</sup> cuando se ve más clara la tendencia fondomonetarista en dichas políticas:

- devaluación
- disminución del gasto público
- créditos restringidos

En el mes de noviembre de 1982, el gobierno mexicano firma una "Carta de Intención" con el FMI a cambio de ayuda financiera y aval para renegociar plazos de su deuda con los acreedores, este documento lo comprometió a aplicar un severo programa de austeridad, típicamente monetarista (reducción del déficit público y limitación del crecimiento de la deuda), con todos los efectos contraccionistas que esto conlleva. Estas medidas de austeridad fueron acentuadas durante el gobierno de MMH, en el año de 1983.

Los efectos de estas políticas de corte monetarista generaron una contracción de la economía:

---

<sup>18</sup> Cfr. Guillén Romo, Héctor. *Orígenes de la Crisis en México, 1940/1982*, Ed. Era, México 1984, pág. 54. Menciona que "Inmediatamente después de la devaluación de 1976, para tener acceso al financiamiento del FMI, el gobierno mexicano se vio obligado a firmar un acuerdo de estabilización por un periodo de tres años con el FMI. Ahora bien, como sabemos, las políticas de estabilización aconsejadas por el FMI encuentran su fundamento en el cuadro de la teoría ortodoxa de la balanza de pagos. Según este enfoque, para ajustar el déficit exterior la devaluación debe ser acompañada de una política de reducción de la demanda global, de una apertura total del comercio exterior y del libre movimiento de los precios según las leyes del mercado". Sin embargo, gracias al descubrimiento de yacimientos petroleros México pudo realizar una política económica diferente, aunque esta fuera por poco tiempo.

<sup>19</sup> Cabe mencionar que según Guillén Romo, Héctor, "es en 1979 cuando comienza el viraje de la política monetaria norteamericana: acentuada por la administración Reagan, esta va a provocar un ascenso brutal de las tasas de interés, del dólar y va a hacer pasar brutalmente la economía mundial de un sistema de crédito sobrelíquido a uno sublíquido. Desencadenando reacciones en los bancos, los cuales agravaron la situación de los países deudores tanto por la exigencia de primas de riesgo substanciales como por la insistencia en reducir la duración de los préstamos y el racionamiento cuantitativo de países considerados como peligrosamente endeudados." Ibidem, página, 113. Además, señala que, "Las medidas tomadas por el gobierno mexicano desde inicios de 1982, a saber, las sucesivas devaluaciones del peso mexicano a partir del mes de febrero, el programa de austeridad del mes de abril (reducción del gasto público, restricción del crédito, tasas de interés elevadas, etc.) y la instauración de un doble tipo de cambio a principios del mes de agosto, tenían por objeto hacer frente a la crisis financiera." Ibidem, pág. 114.

*Disminución de los salarios reales*<sup>17</sup> y tendencia al aumento de la tasa de ganancia; ya que por los efectos de la devaluación aumentan las posibilidades de exportación.

*Reducción del gasto de inversión pública* (baja en la actividad industrial) y en el gasto e ingreso privados, debido a la disminución de subsidios, alza de precios y tarifas del sector público y de los impuestos indirectos.

*Inflación acelerada* que afecta los procesos productivos y aumenta los precios al consumidor (por causa de las devaluaciones y del aumento de precios y tarifas del sector público).

Aun cuando las importaciones disminuyeron 40% en 1982 y 47% en 1983 no resolvieron el deterioro de las cuentas del sector externo (Balanza Comercial) y no fue suficiente para compensar los pagos por deuda y fuga de capitales.

Dado este contexto, la crisis en los años setenta y ochenta dejó la evidencia de un agotamiento del aparato productivo, que no logró recomponerse, al menos en ese periodo.

El origen y naturaleza de la crisis está en el aparato productivo, fuertemente importador, incapaz de integrar la producción de sus ramas, desarticulado de los demás sectores de la actividad económica: el agrícola y el financiero, rezagado en la incorporación del progreso técnico e incapaz de generar las divisas que requiere, porque no es competitivo en el mercado internacional, cuestión que lo ata a la dependencia de la deuda y de la inversión externa.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> Cfr. Ortiz Wadgymar, Arturo, "Desequilibrio Urbano en el Proyecto Neoliberal", en: Bustamante Lemus, Carlos (Coord.), *Ciudades de México en el marco del ajuste estructural*. IIE-UNAM, México 1993. Quien apunta que conforme a la concepción neoliberal, "los salarios son una de las causas centrales de la inflación, por cuanto inciden en los niveles de la oferta de dinero y crean un desequilibrio con relación al mercado de bienes. Por tal motivo, los salarios deben estar siempre por debajo de las posibles presiones sobre el circulante monetario y por lo mismo es aconsejable que permanezcan lo suficientemente bajos para alentar la inversión sin que presionen sobre el circulante. Todos estos elementos de las tesis monetaristas para achacar la inflación a los aumentos salariales." Página. 14.

Por otro lado, según cálculos efectuados por Jaime Ros, op. cit. págs. 141 y 142, a partir de la Encuesta Industrial Mensual (INEGI), muestran que el salario semanal promedio había caído, en términos reales, en 35% entre diciembre de 1981 y diciembre de 1983.

<sup>18</sup> De Lora, Salvador, "La Crisis del Aparato Productivo", en: González Casanova, P. y H. Aguilar Camín. (Coords.), *México Ante la Crisis*, op. cit. pag. 210.

Dentro de las características mencionadas, es conveniente subrayar que la desvinculación entre el aparato productivo industrial, no sólo se ha configurado con los sectores agrícola y financiero, sino también con los servicios, la banca, la educación y el desarrollo científico y tecnológico, la minería, la pesca y, en general, el aprovechamiento de recursos naturales que el país produce o que podría producir.

### **La antesala del proyecto neoliberal**

Las políticas monetarias surgen en oposición al Keynesianismo, que admite y predica la intervención del Estado como regulador global de la economía (nivel macroeconómico).

Al iniciar el sexenio 82-88 el gobierno impulsó el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), basado en el acuerdo con el FMI, y cuyos principales objetivos eran:

1. Bajar la tasa de inflación.
2. Disminuir el déficit presupuestal.
3. Corregir el desequilibrio externo.
4. Proteger la planta productiva y el empleo.

En el PND (Plan Nacional de Desarrollo) se postulaba la posición oficial sobre la crisis, y se señalaban deficiencias estructurales, se abandonó la tesis de que la crisis era sólo financiera y se aceptó que obedecía a factores internos, aun cuando se le otorgaba importancia al contexto internacional; en cuanto a las altas tasas de interés y el proteccionismo, se mencionaba la "crisis mundial" y el hecho de que la crisis económica no se había convertido en crisis política.

Sin embargo, habría que ver si esta postura encierra ciertas limitaciones en su concepción de lo estructural porque lo que se señala como causa de un problema económico, como la distribución del ingreso, la escasez de divisas, es más bien un efecto del modo de producción capitalista y sus relaciones de producción (consecuencia del tipo de acumulación de capital); es decir, ignoran las contradicciones estructurales del capitalismo en esta etapa de su desarrollo y las ven

como problemas coyunturales, no de fondo, rechazando su vinculación con lo político o con otras dimensiones sociales,<sup>19</sup> como la educación por ejemplo. En este sentido, los programas oficiales de corte monetarista tampoco miran hacia los costos sociales de su aplicación, se alejan de los postulados e ideología de la Revolución Mexicana y se acercan más a un proyecto neoliberal.<sup>20</sup>

El PIRE<sup>21</sup> es una estrategia para combatir la crisis en un corto plazo, y el PND es una estrategia de largo plazo que se enfoca a los problemas estructurales como los desequilibrios del aparato productivo y distributivo, la escasez y fuga de divisas y las desigualdades en la distribución de los beneficios del desarrollo. Y se propone, según su propia perspectiva y concepción, dar prioridad a los aspectos sociales y redistributivos del crecimiento.

El PIRE tiene características de corte monetarista, busca estabilizar los precios y las variables comerciales y financieras mediante instrumentos monetarios y fiscales de política económica, y el control de los salarios por parte del Estado.<sup>22</sup> Aunque el gobierno sostuvo que no se trataba de un programa ortodoxo de estabilización ya que, al lado de medidas de austeridad, se buscaba proteger el empleo y el consumo de productos básicos con la orientación keynesiana de la política de alta ocupación de mano de obra en obras públicas.

Los programas monetaristas, bajo la línea del Fondo Monetario Internacional, no siempre se aplican en forma consistente por el fracaso de sus propias políticas, debido a diagnósticos erróneos y la imposibilidad de controlar las variables económicas, o por la oposición que se generó en esa época a través de distintas organizaciones sociales, y las resistencias al interior del mismo Estado.

Las políticas monetaristas y el impulso al modelo neoliberal durante el sexenio 82-88 tuvieron tres momentos esenciales:

---

<sup>19</sup> Guillén, R. Arturo. "Interpretaciones sobre la Crisis en México", en: González Casanova, P. y Aguilar Camín, (Coords.), op cit, pág. 165 y subsecuentes.

<sup>20</sup> Ibidem, pág. 174. Este mismo autor, menciona (en el texto antes citado) que hay dos proyectos en pugna: uno, el neoliberal, impulsado por el gran capital y por las organizaciones empresariales ligadas al sector externo de la economía; otro, el nacionalista, cuya base está en el proyecto histórico de la Revolución de 1910-17, impulsado por las corrientes progresistas.

<sup>21</sup> Ibidem, pág. 161.

<sup>22</sup> Ibidem, pág. 162.



1.- *La primera Carta de Intención y el PIRE*: (1983-85), en el cual se presenta una recesión en el 83, cuando el PIB cayó a (-) 5.3%, aumenta la inflación (81%), el desempleo (12%) y el peso continua su devaluación, aumenta la deuda externa e interna, y con esto ocurre el primer fracaso del ajuste.

2.- *El Plan Baker y su cristalización en el Plan de Aliento y Crecimiento (PAC)*: (1986-87). Para el 86 de nuevo se cae en una recesión, disminuye el PIB a (-) 4.2%, desalentado por la caída de los precios internacionales del petróleo. En 1987, fracasa formalmente el PAC, al tener su manifestación en el crack bursátil de octubre, macrodevaluación en noviembre (de 915 pesos por dólar, a 2,400), y una hiperinflación anual del 150%.

3.- *El Pacto de Solidaridad Económica (PSE)*: 1988. Que es un retorno al ajuste. Pretende atacar la inflación, mediante la reducción del gasto público, el aumento de precios y salarios en forma equilibrada, la corrección del déficit fiscal y de la balanza de pagos. El resultado del Pacto se da en detrimento de los salarios (contenidos a fin de reducir la demanda y con ello detener los precios). Para fines de 87 y principios de 88, los bienes y servicios aumentaron en 100%, aproximadamente y los salarios sólo lo hicieron en 15%, perdiendo un elevado porcentaje en la capacidad de compra y elevando el deterioro del nivel de vida de la mayoría de los mexicanos. Disminuyó la devaluación del peso y se contuvo la inflación que bajó a 46.8%, con un alto costo social.<sup>23</sup>

### **El reflejo de la crisis económica en la educación**

En principio podríamos mencionar que si la crisis económica ha puesto de relieve el fracaso de un modelo global de desarrollo (patrón de acumulación), junto a eso, queda cuestionado el proyecto de educación que supuestamente pudo estar acompañando al modelo económico, plantea aquí, entre otros, el problema de la relación de la educación con el aparato productivo.

---

<sup>23</sup> Ortiz Wadgymar, Arturo. *El fracaso neoliberal en México*, op. cit. pag. 71, 72, 74 con datos del Cuadro 5.1.

La crisis económica ha influido en la educación, pero ésta ocupa su propia dimensión, con su propia dinámica y contradicciones internas, de tal manera que como menciona Guevara Niebla, la crisis educativa se inicia antes (en los sesenta) que la económica, si tomamos como punto de partida de la crisis económica los referentes empíricos inmediatos de 1976-1982 (devaluaciones, inflación galopante, deterioro del salario y de los niveles de vida, acentuados con el desempleo).<sup>24</sup>

Desde la década de los setenta el problema educativo es cada vez más evidente y claro,<sup>25</sup> aunque sabemos muy bien que las causas últimas están en todo el proceso histórico del modo de producción capitalista en México, enraizadas en las políticas económicas desarrollistas de las décadas de los cuarenta y cincuenta.

Las evidencias históricas de la crisis educativa, según la tesis de Guevara Niebla, la han constituido diversos movimientos políticos, entre los cuales están los siguientes:

- Huelga estudiantil de 1956 (de escuelas técnicas)
- Movimiento magisterial de 1958-60
- Movimiento estudiantil de 1968
- Movimiento magisterial aglutinado en la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) a partir de 1979

---

<sup>24</sup> Guevara Niebla, Gilberto, "La Crisis y la Educación" en: González Casanova, P. y Aguilar Carmin., *México ante la Crisis*, op. cit. Tomo II, pág. 133. Este autor sostiene que desde los sesenta se evidencian el fracaso o devaluación de la educación pública en forjar una sólida conciencia nacional y moral, en capacitar productivamente a la población, en enriquecer los valores de la cultura nacional, en educar políticamente a las nuevas generaciones. Por un lado la escuela y su proyecto educativo, fracasan en el plano económico al no cumplir con la función de capacitar y crear conocimientos que sirvieran para sacar del atraso (tecnológico) al aparato productivo y hacerlo más autosuficiente, esto es, menos dependiente, más autónomo (aunque la dependencia tecnológica comienza en las mismas empresas). Y por otro, en el plano científico, fracasa porque no ha logrado desarrollar una conciencia científica en la población, no ha logrado producir hombres creativos (genios-inventores) orientados a resolver problemas nacionales.

<sup>25</sup> Algunos datos ilustrativos de la situación en 1979 de la educación pública nos señalan que entre 1.5 y 2 millones de niños no llegan a la escuela y 35% de quienes ingresan a ella no alcanza el 4º grado de la primaria. 57 de cada 100 llegan a la segunda parte de la primaria y 46 la terminan. Ahí se interrumpen sus estudios. "Las evidencias existentes, que no son sistemáticas ni completas, señalan que la permanencia y el avance dentro del sistema siguen fuertemente asociados con diversos indicadores de clase: el sector económico en el cual se participa, la posición en el trabajo, el nivel de ingreso, la residencia urbana o rural, la escolaridad de los padres, etc.". Tomado de: Fuentes Molinar, Olac, "Educación Pública y Sociedad" en: *México, Hoy*, de: González Casanova, P. y E. Florescano (Coords.), págs. 233 y 234.

Estos movimientos han cuestionado el carácter corporativo (sus rasgos de autoritarismo y antidemocracia) de la política estatal hacia el sector educativo, y, en general, han puesto en evidencia las contradicciones generadas por el desarrollo industrial, así como también "los límites históricos del paradigma educativo-liberal: la estrechez del mercado de trabajo, la proletarianización creciente del trabajo intelectual, la ausencia de estímulos para la vida académica, el derrumbe de las expectativas de desarrollo intelectual experimentado colectivamente por los universitarios, la desvinculación de los contenidos académicos respecto de los intereses y problemas populares, elementos todos que conforman un callejón sin salida para las universidades y, ergo, para el sistema educativo."<sup>28</sup>

En ese sentido, la manifestación de la crisis en la educación plantea esta problemática.

- En relación con la enseñanza: referente a la disparidad entre contenidos curriculares y programáticos con la realidad y el avance de la ciencia y la tecnología.
- Respecto de las relaciones políticas de los grupos que conforman el sector (crisis de las alianzas corporativas: SEP-SNTE), que nos muestran la crisis del propio sector y la relación con la crisis económica principalmente, en cuanto al establecimiento de la política de austeridad y la forma en que ésta afecta a la educación.
- La relación educación-sociedad, determinada por la falta de respuestas de la educación para superar el desarrollo social. Por ejemplo, la no correspondencia entre formación de profesionales y la demanda del mercado de trabajo, o la ausencia de innovaciones tecnológicas, y de respuestas a necesidades de capacitación del aparato productivo.
- La economía de mercado deformada fuertemente por la condición de dependencia y la ausencia de planeación que generó desarrollos desiguales dentro del sector

---

<sup>28</sup> Guevara Niebla, Gilberto. "La Crisis y la Educación" en: *México Ante la Crisis*, de: González Casanova, P. y Aguilar Camín. (Coords.), tomo II, op. cit. pág. 137.

educativo (se han creado diversas, distintas y desvinculadas instituciones educativas: la UNAM, el IPN, la UAM, las Universidades Estatales y otras públicas, los Institutos Tecnológicos, las Universidades y Tecnológicos privados, el sistema educativo federal y el estatal, etc.).

- Los fenómenos agudos de centralización y burocratización, con el consecuente conflicto entre grupos que conforman el sector educativo.
- Las limitaciones y deficiencias de los programas de formación de profesores y la profesionalización del magisterio.<sup>27</sup>

Dentro del contexto del proyecto neoliberal, habría que corregir esos errores que parten del descuido del mismo Estado al desarrollar una política única, que por buscar consenso y legitimidad estableció alianzas corporativas en el sector, desatendiendo objetivos finales. Es decir que, dentro de la lógica neoliberal, hay una interferencia estatal en el libre juego del mercado, por lo que se requiere racionalizar el sistema, eliminando sectores ineficientes, y llevar a cabo una *descentralización educativa*, controlando y restringiendo el presupuesto a partir de criterios de mayor eficiencia y calidad, que en algunos casos se traduce en *federalización de los programas y servicios educativos*. El proyecto educativo neoliberal empieza a tomar forma en el sexenio de MMH (82-88), con la política educativa de la "*Revolución Educativa*".<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> Ibidem, pág. 136.

<sup>28</sup> El deterioro social, visto en el ámbito educativo y desde la misma perspectiva oficial a través del Lic. Jesús Reyes Heróles, Secretario de Educación Pública a fines de 1984, en una comparecencia ante el pleno de la Cámara de Diputados señaló: "Hay crisis en la educación, una crisis extensa, profunda y persistente que afecta niveles educativos... Ella exige corrección de prácticas tradicionales y establecimiento de nuevos procedimientos y métodos... Nos enfrentamos todavía a baja escolaridad. El grado promedio en la población de 6 años y más se calcula, en 1984, en poco más de 5 grados...Baja eficiencia terminal en todos los grados, esto es, alta reprobación y deserción. En primaria deserta casi el 47%; en secundaria, 24%; en profesional media, el 39%; en bachillerato, el 37%, y en licenciatura, el 49%... Peligrosa reprobación. En primaria, 17%; en secundaria, 25%, y en media superior, 35%. Hay un dato dramático: la reprobación en primer grado de primaria en el medio urbano es de 14% y en el medio rural es de 22%. Nos enfrentamos al analfabetismo resistente o reticente... En 1984 se estima una población analfabeta de poco más de 5 millones... Desniveles agudos entre la educación rural y urbana. Basta señalar que en la primera, aproximadamente el 20% de las primarias son unitarias esto es, con un solo profesor." Tomado de Rey Romay, Benito. *México 1987. El país que perdimos*. Ed. Siglo XXI y UNAM. México 1987. págs. 79 y 80.

## I. CARACTERÍSTICAS DEL PROYECTO NEOLIBERAL. CONSECUENCIAS EN EL ÁMBITO EDUCATIVO.

### La crítica al Estado Nacional Benefactor

Claus Offe señala que el Estado del Bienestar surgió en la posguerra como fórmula de paz en los países capitalistas avanzados, tenía como objetivo una obligación explícita del aparato estatal de suministrar asistencia y apoyo a los ciudadanos que por riesgos "naturales" de la propia sociedad mercantil, se exponían a sufrimientos y necesidades apremiantes. El papel de los sindicatos es significativo en cuanto que son sujetos de la negociación colectiva y participantes activos de la vida estatal. Estos componentes sirven de equilibrio entre las clases sociales en pugna y atenúan la contradicción entre capital y trabajo exacerbada en el capitalismo liberal.<sup>1</sup>

El Estado del Bienestar se convierte en objeto de dudas, nuevas contradicciones y conflicto político, y pasó de resolver problemas políticos a ser un problema en sí mismo, se desvanece la confianza inicial y por lo tanto su expansión futura. La propia maquinaria del compromiso de clase (la conciliación y arbitraje del Estado) se ha convertido en el objeto del conflicto de clase.<sup>2</sup>

El Proyecto Neoliberal surgió como alternativa de solución a la crisis económica de las décadas de los setenta y ochenta en los países capitalistas avanzados, pero sus planteamientos van más allá, trascienden lo económico para insertarse en lo político y en lo social. En México, se puede señalar al gobierno de Miguel de la Madrid (82-88) como el que inició la puesta en práctica del modelo neoliberal, y al sexenio de Carlos Salinas de

---

<sup>1</sup> Offe, Claus. *Contradicciones en el Estado del Bienestar*. Co-ed. CNCA y Alianza Editorial, colección Los Noventa, México 1990, pág. 135.

<sup>2</sup> *Ibidem*, págs. 136 y 137, donde C. Offe señala que: "La propia diversidad de las fuerzas que inauguraron y apoyaron al Estado del Bienestar no podría mantenerse para siempre dentro del marco institucional que hoy parece progresivamente de ataque". Por un lado menciona la crítica desde la derecha sobre el aparato del Estado del Bienestar, que impone una carga fiscal y normativa al capital que equivale a un "desincentivo para la inversión"; similar al "desincentivo para el trabajo" el hecho de otorgar a los trabajadores y sindicatos, garantías y posiciones de poder colectivo. Y por otro lado, la crítica desde la izquierda que lo califica como ineficaz e ineficiente, represivo y condicionador de un entendimiento falso (ideológico) dentro de la clase obrera. El Estado del Bienestar, no elimina las causas de los problemas sociales e individuales sino que sólo compensa parte de las consecuencias, subsidiando y administrando servicios. Sólo estabiliza pero no transforma la sociedad capitalista.

Gortari (88-94), como el continuador y probable consolidador de dicho proyecto que hasta la actualidad (1996), el Presidente Ernesto Zedillo parece que no se propone modificar.

El neoliberalismo se constituyó inicialmente como "ideología de transición" hacia el futuro, apropiándose del discurso de la modernización, como salida a la crisis. Sentó así las bases de un proyecto político-económico de inserción de todos los países en el marco de la globalización de la economía.<sup>3</sup>

Al constituirse como modelo puesto en práctica, incide por medio de la política, en la conformación de un Estado, que con bases de libre mercado y apertura económica, posibilita la refuncionalización y modernización del Estado Nacional. Ya que desde la óptica de este esquema, las formas de intervención estatal y su administración son la causa de las crisis.

Desde la perspectiva neoliberal, el Estado Benefactor es el que causa las crisis, sus políticas proteccionistas y corporativistas han llevado a los desequilibrios socioeconómicos internos del proceso de desarrollo. En dicha perspectiva, "... subyace la consideración de que lo que está en crisis no son las relaciones de producción prevalecientes, sino ciertas formas de administración e intervención estatal y de política económica. Tales políticas, se expresa, fueron las causantes de los desequilibrios socioeconómicos internos que enfrentaba el proceso de crecimiento, alterando sustancialmente el clima de estabilidad económica y las políticas nacionales."<sup>4</sup>

En este marco de ideas, las políticas del Estado Benefactor habrían agotado las alternativas de desarrollo a través de sus diferentes formas de intervención y control económico y político que llevaron a centralizar el poder en el Ejecutivo, situación que derivó en la nulificación de los otros poderes estatales, y la consecuente pérdida de confianza de las instituciones.

---

<sup>3</sup> Cfr. Jiménez Cabrera, Edgar. "El modelo neoliberal en América Latina", en: Revista Sociológica, Año 7, Núm. 19, Mayo-Agosto, 1992, UAM-A, México, pág. 56.

<sup>4</sup> Ibidem, pág. 57.

En este sentido, la crisis económica constituye una coyuntura de rompimiento de modelos de desarrollo anteriores, aprovechando el debilitamiento de las fuerzas políticas, sindicales y el surgimiento de la economía informal. <sup>6</sup>

El neoliberalismo pone en tela de juicio el papel del Estado como rector de la economía, califica su intervención como costosa, centralista, ineficiente y responsable del estancamiento. Además de ser visto como una entidad rebasada por la burocratización y la corrupción administrativa. <sup>6</sup>

El Estado benefactor, asistente social en salud, vivienda y educación, es visto como incapaz de frenar el deterioro de las condiciones de vida; ante esto, el neoliberalismo pone en duda el manejo del Estado asistencial y hace hincapié en lo costoso, centralista e ineficiente del mismo. Un Estado con esas dimensiones no logró cumplir con sus promesas de igualdad y justicia, y sus decisiones fueron perdiendo racionalidad, particularmente, al ver que los planes nacionales son rebasados por la realidad. <sup>7</sup> Se

---

<sup>6</sup> Cfr. Habermas, Jürgen. *Ensayos Políticos*, Madrid, Ed. Península, 1994, pag. 116. Al respecto, este autor menciona en: "La crisis del Estado de bienestar y el agotamiento de las energías utópicas" que "Las utopías clásicas *pincharon* las condiciones para una vida digna y para una felicidad organizada socialmente. Las utopías sociales, mezcladas con el pensamiento histórico, que tomaron parte en las controversias políticas desde el siglo XIX, despertaron expectativas más realistas. Presentan la ciencia, la técnica y la planificación como los instrumentos prometedores e infalibles de un dominio racional sobre la naturaleza y la sociedad. Esta es, precisamente, la esperanza que ha quedado hecha añicos ante pruebas irrefutables. La energía nuclear, la tecnología de los armamentos y la penetración en el espacio, la investigación genética y la manipulación biotécnica en el comportamiento humano, la elaboración de la información, la acumulación de datos y los nuevos medios de comunicación son, como bien se sabe, idénticas con consecuencias ambigüas". "Todos los días nos enteramos de que las fuerzas productivas se convierten en fuerzas destructivas y de que las capacidades de planificación se transforman en potencialidades de trastorno. Por ello no resulta extraño que ganen influencia aquellas teorías que tratan de demostrar que las mismas fuerzas que han aumentado nuestro poder, del que la Modernidad en su día extrajo su conciencia y sus esperanzas utópicas, de hecho permiten que la autonomía se convierta en dependencia, la emancipación en opresión, la racionalidad en irracionalismo." "Desde fines de los años setenta están haciéndose evidentes los límites del proyecto del Estado social sin que, hasta la fecha, sea visible una forma sustitutoria nítida." Página 119.

<sup>7</sup> *Ibidem*, pag 121. Habermas se plantea dos cuestiones relacionadas con las dificultades intrínsecas que surgen con el éxito del estado social: "...Dispone el Estado intervencionista de poder suficiente y puede trabajar con la eficacia precisa para doblegar el sistema económico capitalista en el sentido favorable a su programa? Y ¿es la aplicación del poder político el medio adecuado para alcanzar el fin sustancial de mejorar y consolidar formas de vida más dignas y emancipadas?". "A la primera. Desde el principio, el Estado nacional resultó un marco demasiado estrecho para asegurar adecuadamente las políticas económicas keynesianas frente al exterior, contra los imperativos del mercado mundial y la política de inversiones de empresas que operan a escala planetaria. Más evidentes son, sin embargo, los límites del poder de intervención del Estado en el interior. En este caso, a medida que va aplicando sus programas, el Estado social tropieza claramente con la resistencia de los inversores privados".

<sup>8</sup> *Ibidem*, en este contexto es interesante rescatar de Habermas unas frases de su texto "La crisis del Estado de bienestar y el agotamiento de las energías utópicas", pag. 115. Dicho autor nos dice: "lo que parece como si se hubieran consumido las energías utópicas, como si se hubiesen retirado del pensamiento histórico. El horizonte del futuro se ha empequeñecido y el espíritu de la época, ha cambiado fundamentalmente. El futuro está teñido de pesimismo... el empobrecimiento estructural de los países subdesarrollados..." Pág. 117 "...lo que ha llegado a su fin ha sido una utopía concreta, la que cristalizó en el pasado en el potencial de la sociedad del trabajo"... "esto es, a la idea de una emancipación del trabajo frente a la determinación ajena." Pág. 119 "...el programa del Estado social, que sigue alimentándose de la utopía de la sociedad del trabajo, ha perdido la capacidad de formular posibilidades de alcanzar una vida colectiva mejor y más segura."

comprometió a utopías e idealismos que caen en el irrealismo, reduce así las demandas sociales a un discurso ideológico, sin llegar verdaderamente a solucionar los problemas. \*

Dentro del modelo neoliberal se critica el hecho de que el Estado benefactor trata frecuentemente de mantener un crecimiento artificial "en aras" de una estabilidad política, y la búsqueda de legitimidad o consensos perdidos; situación que llevó a politizar el mercado, afectando la producción y la circulación de productos y bienes (los criterios de mercado se vieron sustituidos por los criterios políticos en la organización de la producción y la distribución de los recursos), esto contribuyó al agotamiento del sector productivo. \*

Por otro lado, el neoliberalismo a través de sus variados representantes críticos del Estado benefactor, <sup>19</sup> plantean la inviabilidad del carácter corporativista del Estado que provoca la participación política de manera inducida (eliminando la "libre competencia"). Ya que con ello, el Estado se niega a sí mismo como ente autónomo de las fuerzas sociales y políticas, se ahoga en un centralismo que hace que pierda la razón de ser el conciliador de los intereses de la nación, niega o limita la participación plural.

El neoliberalismo intenta redefinir los mecanismos de participación económica del Estado, mediante una serie de reformas basadas en la inserción en el mercado internacional, a través de un aparato productivo competente. (Aunque también se plantean cambios en la

---

\* Ibidem, pág. 123. Habermas menciona que, para los reformistas y socialdemócratas, el Estado social obtuvo logros históricos en niveles altos de justicia social, al intervenir en el cielo económico, intervenía también en el cielo vital de sus ciudadanos, mejorando su calidad de vida; pero dice, también reconoce el fracaso que se origina en la unilateralidad específica de ese mismo proyecto. "Los programas de Estado social precisaban una gran cantidad de poder a fin de conseguir a fuerza de ley, la financiación con cargo a los presupuestos públicos y la eficacia real en el mundo vital de sus beneficiarios. De este modo se genera una red cada vez más tupida de normas jurídicas, de burocracias estatales y paraestatales que cubre la vida cotidiana de los clientes reales o potenciales."

\* Cfr. Offe, Claus, op. cit. págs. 256 a 301, cap. 11. "Reflexiones sobre el Estado del bienestar y el futuro del socialismo". Una entrevista llevada a cabo por David Held y John Keane en Londres y Wassenaar en noviembre y diciembre de 1982.

\* Cfr. Jiménez Cabrera, Edgar, op. cit. pág. 55, señala que se distinguen entre otros los siguientes: Alain Benoist, Irving Kristol, Arthur Laffer, Daniel Bell, además: Robert J. Barro, Nash, Frankel, Hinkelammert, Milton Friedman, Keith Joseph, Lipovetsky.

Asimismo, cfr. García Bedoy, Humberto, *Neoliberalismo en México*. Co-ed. ITESO-Centro de reflexión y acción social-Centro de Reflexión Teológica. Serie Contextos y análisis. México, 1992, pag. 6. Señala que puede considerarse al actual neoliberalismo como un hito legítimo del neoconservadurismo y de la "Nueva Derecha" que dominaron fuertemente y se extendieron tanto, en las décadas de los setentas y ochentas, sobre todo bajo los gobiernos de Margaret Thatcher en Gran Bretaña y especialmente, de Ronald Reagan y su Partido Republicano en Estados Unidos. Además se podrían añadir los nombres de Raymond Barre, y Guy Sorman en Francia; Strauss en Alemania; Keith Joseph en Gran Bretaña; Paul Volcker, James Carter, James Buchanan, Hayek, Tollock, Lepage, Ropke, Wagner, Arrow y Von Mises en Estados Unidos o, por lo menos con suficiente influencia en este país, como importantes promotores del neoliberalismo; y organizaciones o instituciones como el BIRP, el Banco Mundial y F.M.I.



forma de intervenir en el ámbito político, por parte de la sociedad civil, el mismo Estado y los partidos políticos no es la intención profundizar al respecto en este ensayo).

### **El neoliberalismo: principales planteamientos o propuestas y consecuencias de su aplicación**

El neoliberalismo establece la liberalización del mercado, la apertura comercial, el ajuste estructural, la privatización, la desregulación del Estado y la integración, principios extraídos de la Teoría Social de mercado, que en síntesis plantea el "bienestar del mercado" en lugar del "Estado de bienestar", retoma de esta forma las teorías de la oferta y del desequilibrio.<sup>11</sup>

En principio se presenta como un paradigma de política económica, como un instrumento anti-inflacionario, para después trascender hacia la Reforma del Estado.<sup>12</sup>

Según Edgar Jiménez, las propuestas neoliberales de reorganización económica, política y social se corresponden con los valores de rentabilidad, productividad, competitividad y con los principios del pragmatismo para consolidar un nuevo tipo de relación social entre el Estado y la sociedad civil, basado en el fortalecimiento de la familia y el individuo, en lugar de las clases y los sectores sociales.<sup>13</sup>

En este contexto, el neoliberalismo al plantear la reforma del Estado, por medio de la modernización económica, establece también la transformación de la sociedad, e induce el cambio del eje en el cual se mueve la vida social, trasladada la importancia de la esfera

<sup>11</sup> Jiménez Cabrera, Edgar, op. cit. pág. 61. Uno de los representantes de la teoría social del mercado citado por Edgar Jiménez, es Hinkelammert J. Franz (1984). *Crítica de la Razón Útopica*, Editorial DEI, San José de Costa Rica.

<sup>12</sup> Al respecto cfr. Uvalle Berrones, Ricardo. "El redimensionamiento de la administración pública" en Revista El Cotidiano Núm. 72, octubre 1995, UAM-A, México, D.F. pág. 8, señala tres etapas en las reformas a la administración pública en México: la primera: "De 1917 a 1982 las reformas a la administración pública se impulsaron para racionalizar su vida centralizada, intervencionista y multifacética. Respondía este propósito al paradigma de un Estado intervencionista y comprometido con las banderas del bienestar social postulados por la Revolución de 1910 y la Constitución política de 1917... Es hasta 1982 que las distintas reformas administrativas tuvieron como definición y alcance, imprimir mayor racionalidad y consistencia a un Estado que tenía participación directa, empresarial y administrativa en la esfera económica". La segunda: "De 1983 a 1988, el redimensionamiento de la administración pública se traduce en políticas que detienen su crecimiento administrativo, depuran su funcionamiento y corrigen sus excesos. Destaca en este caso la política de privatización, fusión, liquidación y transferencia de organismos y empresas públicas que llegaron a la suma de 1,115 entidades. El redimensionamiento seguido tiene como meta de gobierno disminuir el tamaño administrativo del Estado y por eso, la propia administración pública es reestructurada con el bisturí financiero". La tercera: "En el periodo de 1988 a 1994 continúa la disminución organizativa y funcional de la administración pública. La política de privatización responde ahora al concepto *reforma del Estado*. Se trata de una reforma que proclama no más Estado propietario ni administrador."

pública a la esfera privada, redefiniendo las relaciones entre organizaciones sindicales y movimientos sociales con el nuevo Estado.<sup>14</sup> Esto implica dejar atrás la visión estatista y burocratizada que se tiene de la sociedad para dar paso a la existencia de un Estado útil, eficaz y socialmente necesario.<sup>15</sup>

La esfera privada se convierte en factor dominante de la vida social, a ese espacio se verá reducida la participación social y política de los ciudadanos. El objetivo es desincorporar del Estado las organizaciones de masas y tratar de redimensionarlo, mediante la reducción o transformación de las expectativas y demandas que la sociedad civil tiene puestas en el Estado, promoviendo la autodeterminación y disciplina y que las expectativas se enfoquen a lo familiar y al alcance individual.

Esta postura neoliberal se presta para ser criticada por su tendencia (y más que tendencia, por el deseo) a la despolitización y desmovilización de la sociedad civil. Tal parece que se trata de una nueva democracia controlada, que busca eliminar la protesta

---

<sup>14</sup> Jiménez Cabrera, Edgar, op. cit. págs. 61 y 62.

<sup>15</sup> Moya López, Laura A. "Reforma del Estado y liberalismo social. ¿Nuevos referentes de identidad política?" en Revista Sociológica, año 8, número 21. Identidad nacional y nacionalismos. Enero-abril de 1993. México, págs. 72 y 73. Menciona que aun cuando "El proyecto neoliberal en general y la reforma del Estado en particular han demarcado una tendencia importante: la transición de la esfera pública a la esfera privada, es decir, un proceso de desplazamiento del espacio privilegiado de construcción de los intereses o proyectos"... "con la crisis del Estado de bienestar se hizo indispensable lograr un mayor grado de autonomía del Estado frente a las demandas para enfrentar la reconversión económica. Esta autonomía significa el fortalecimiento de la esfera privada, caracterizada por un vaciamiento político y por el predominio del interés individual (Jiménez, 1992:71). Sin embargo, en el caso particular de nuestro país, si bien se ha generado un proceso de reacomodo de las funciones del Estado y de sus ámbitos de intervención, difícilmente podríamos afirmar que la reforma del Estado opera en el marco de una sociedad civil o bien en una esfera privada vinculada y autónoma. El Estado funciona aún bajo una fórmula que hace compatible el respeto de la propiedad privada de los medios de producción, con la pública y social donde el Estado sigue apareciendo como el detentor del interés público y nacional, garante de derechos sociales y con una función compensatoria de las externalidades negativas del desarrollo capitalista. Lo anterior confirma en términos generales el carácter necesario de la función social del Estado, a pesar del perfil neoliberal de su proyecto económico: la generación de condiciones macroeconómicas estables, la provisión de bienes públicos (particularmente en infraestructura y ecología) y la función asistencial y de promoción social (educación, salud, vivienda, cultura)". (El subrayado es mío).

<sup>16</sup> Al respecto cfr. Uvalle Berrones, Ricardo, op. cit. pág. 4, quien señala que en la reforma del Estado, "Los espacios del Estado se redefinen tomando en cuenta el vigor de la vida ciudadana, la capacidad de los particulares para atender necesidades sociales y el fortalecimiento de las organizaciones públicas. La parte medular de la reforma del Estado es abarcar costos innecesarios que repercuten en la vida pública, eliminar el patrimonialismo de la función pública, y determinar las áreas que corresponden a la vida de la sociedad y las que corresponden al Estado. En este sentido, las atribuciones del Estado, así como sus límites, son pieza central de su reforma."

permanente de las clases y movimientos sociales que generan situaciones de ingobernabilidad.<sup>16</sup>

Al respecto Edgar Jiménez, señala que: "A nivel político el modelo neoliberal plantea que la democracia ya no es un método político, que se podía deducir de la democracia liberal, y que debe ser reemplazada por su significado objetivo. Es decir, que en esta perspectiva surgía la necesidad de modificar el concepto de la acción política en nombre de la democracia, ya que la movilización masiva ha dañado al sistema político. De manera que la participación política concebida en términos tradicionales es incompatible con el nuevo orden neocorporativo que se impone. Para el neoliberalismo la participación política no fue debidamente institucionalizada, ni reguladora, las formas adoptadas en vez de crear un orden participativo llevaron al corporativismo y a la represión estatal."<sup>17</sup>

Sin embargo, la propuesta neoliberal ve en el mercado un espacio de reconstitución social, plantea la existencia de individuos despojados de una formación socio-política; en este sentido, su propósito es la transformación radical del funcionamiento de la economía, la organización de la sociedad y de las instituciones políticas.

Entre las recomendaciones específicas de política económica que plantea el modelo neoliberal a través de programas de ajuste tales como el PIRE (1983), PAC (1986) y PECE (1992) vinculados a directrices del FMI y del BM para arreglar las principales variables macroeconómicas están las siguientes:

- Reducción del gasto público.
- Apertura a la inversión extranjera, otorgando garantías y seguridad ante posibles riesgos.

---

<sup>16</sup> Uno de los críticos del neoliberalismo es Claus Offe, op. cit. pág. 291, quien denomina *Nueva Derecha*, a esta corriente. Menciona que aunque no han abolido los sindicatos, si han restringido su ámbito de acción. Critica el hecho de que hacen predicciones sin señalar indicadores temporales, dice: "Se alega que la restauración del mercado equilibrará y curará todos los males del *cuasi-socialismo* pero nadie dice cuándo. Los fracasos pueden excusarse pidiendo más tiempo. Las predicciones de la *Nueva Derecha* no están guiadas por límites temporales, lo cual las inmuniza directamente ante criterios de fiabilidad. Por lo que se, los ideólogos y estrategas de la *Nueva Derecha* como Keith Joseph no han considerado seriamente la absurda posibilidad de que el paciente muera antes de hacerse eficaz la medicina. Pero para volver a la pregunta: ¿qué queremos decir con la *Nueva Derecha*? En Europa Occidental, Inglaterra y Estados Unidos, su denominador común es su profunda aversión hacia la intervención, el control y la regulación estatal... ofrece el mercado como alternativa al dominio burocrático...se orienta al éxito, la eficiencia y la productividad. Denuncia por eso todas las fuerzas parasitarias, hedonistas y antiproductivas que no se adaptan a la racionalidad supuestamente superior del mercado."

<sup>17</sup> Jiménez Cabrera, Edgar, op. cit. pág. 61 y 62.

- Política fiscal de saneamiento a cuentas públicas.
- Menor intervención del Estado y reducción presupuestal a programas de asistencia social (vivienda, salud y educación).
- Ahorro interno para pagar el servicio de la deuda.
- Privatización y venta de empresas paraestatales.
- Desregulación y desincorporación de organismos de fomento económico, social y cultural.
- Control estricto de los aumentos salariales a través de topes (porcentajes mínimos).<sup>18</sup>

Las consecuencias inmediatas de la puesta en práctica de estas acciones de política económica se reflejan en los niveles de vida de los habitantes. Al reducirse el gasto público disminuye la inversión por parte del gobierno para atender adecuadamente obras de infraestructura urbana y rural, viviendas, escuelas, hospitales y otros servicios públicos como el transporte, el agua, la seguridad, etc.

Ortiz Wadgyr señala que el modelo neoliberal "constituye la nueva forma de acumulación del capital, que tiende a aprovechar la mano de obra cada vez más barata, o sustituirla por robots que no causan problemas laborales de ninguna especie. Por ello el gran capital busca invertir donde no existan de hecho leyes protectoras de los trabajadores para que los elementos del costo directo se abaraten al máximo y se logre subsistir ante la competencia internacional, sin importar el factor humano, sino la eficiencia de la empresa."<sup>19</sup>

En este contexto las políticas neoliberales producen las condiciones necesarias para que se mantenga un modelo de acumulación de capital, que favorece al capital extranjero, en detrimento del nacional, por ejemplo, "la apertura comercial que, como es ampliamente sabido, ha traído la competencia desleal de múltiples mercancías del exterior, muchas de pésima calidad y que han desplazado a las nacionales, en especial las provenientes de las industrias pequeña y mediana. Ello ha generado, entre otras cosas, el cierre de un número muy significativo de estas empresas, la reducción de turnos, el desaprovechamiento de la capacidad instalada y, como consecuencia, los despidos

<sup>18</sup> Al respecto cfr. Arturo Ortiz Wadgyr "Desequilibrio Urbano en el Proyecto Neoliberal", en: Bustamante Lemus, Carlos; Coordinador. *Las Grandes Ciudades de México en el Marco actual del Ajuste Estructural*, HE-UNAM, México 1993, pág. 11. Del cual tomamos algunos referentes empíricos, además cfr. al mismo Ortiz Wadgyr. *El Fracaso neoliberal en México, 1982-88*, Ed. Nuestro Tiempo, México 1988.

masivos de trabajadores,... (que) generan ejércitos sin precedente de desocupados, y sobre todo de...ambulantes".<sup>20</sup> Esta situación ha ocasionado una baja generalizada del nivel de vida de los trabajadores.

Así, según Benito Rey Romay<sup>21</sup>, las cifras más conservadoras señalan que en 1987 había cerca de cuatro millones de desempleados (cifra que ha ido en aumento),<sup>22</sup> y en cuanto a las condiciones de la niñez, "existen cálculos que indican que en el campo 88% de la población está desnutrida y que 92% de los menores de 14 años muestra síntomas de desnutrición crítica."<sup>23</sup>

Ante estos desequilibrios sociales, el Estado a través de las políticas neoliberales del gobierno no ha ofrecido alternativa alguna de mejorar el nivel de vida de la clase trabajadora, salvo la de justificar su política con el argumento de la austeridad presupuestal necesaria para combatir el déficit fiscal, la inflación y para poder invertir productivamente.

### **Experiencias en la aplicación del modelo**

Las experiencias en la aplicación del modelo neoliberal parten del desarrollo de políticas monetarias con fines de estabilización en distintos países de América Latina, desde hace tres décadas, y su propósito fue el de abrir las economías a la expansión e integración del capital productivo internacional. Sin embargo, en algunos de ellos (Argentina, Chile) su viabilidad estuvo determinada por la militarización de la sociedad, la intervención del capital extranjero y las condiciones de marginación de la sociedad. En este sentido ¿qué es lo que desean realmente quienes impulsan el neoliberalismo? ¿A qué intereses responden?, si los costos sociales que resultan de la aplicación de estas políticas trataron

---

<sup>20</sup> Ibidem, pág. 16.

<sup>21</sup> Ibidem, pág. 12.

<sup>22</sup> Benito Rey Romay. *México 1987: el país que perdimos*, Co-ed. siglo XXI-UNAM, México 1987, pág. 79.

<sup>23</sup> Por otro lado, cfr. Aguilar García, Javier. "El Estado mexicano, la modernización y los obreros", en: Alonso Jorge, Alberto Azíz y Jaime Tamayo (Coordinadores). *El Nuevo Estado Mexicano: Estado, actores y movimientos sociales*. Tomo III. México. Co-ed. Nueva Imagen-Universidad de Guadalajara-CIESAS, México 1992. En la pág. 44 señala: "En 1980, el desempleo en México llegaba a 1.7 millones de personas. En 1983 llegó a 2.6 millones. En 1988 el desempleo arribó a 7 millones de personas. El subempleo estaba formado en 1983 por 6 millones de mexicanos. El subempleo llegó a 12 millones de personas en 1988"... "Entre los desempleados y subempleados se llega a una suma de 19 millones de mexicanos". Dicho autor cita a su vez a Gerardo Zamora. *La política laboral del Estado mexicano, 1982-1988*. México. UAN-Nochimilco, inédito, 1989, 43 pp. pág. 22.

<sup>24</sup> Rello, Fernando. "La crisis agroalimentaria", ponencia en el Cuarto Seminario sobre Economía Agrícola del Tercer Mundo. IIE-UNAM, México 1984. Citado por Benito Rey Romay, op. cit. pág. 79.

de resolverse con la eliminación de las oposiciones y reprimiendo el descontento político. Tal parece que en esas sociedades desaparecen los ciudadanos libres por entes consumidores y productores.

Las políticas de intervención del Fondo Monetario Internacional (FMI) en diversos países latinoamericanos convergen con el pensamiento neoliberal, al proponer reformas estructurales. También el Banco Mundial (BM) se inserta en la misma órbita (neoliberal) de internacionalización de la política económica. Las políticas de ajuste estructural propuestas, en el marco de su concepto de desarrollo con equidad, se orientan a reducir la rectoría económica del Estado para liberar y modernizar la economía y hacerla competitiva ante las nuevas circunstancias de globalización y reestructuración de la economía mundial.

En cada país el modelo neoliberal va adquiriendo peculiaridades, para García Bedoy; "En México, el proceso de privatización durante la administración de De la Madrid se llevó a cabo con el diseño de tres políticas: a) la "racionalización" del sector paraestatal, que se tradujo, en realidad, como la desincorporación de un número importante de empresas; b) una reestructuración financiera y cambios estructurales, y c) "reconversión" de algunas ramas de la industria estatal"... "En un período de tres años (1985 a 1987), 406 entidades fueron desincorporadas, lo que significa que, en promedio, se privatizaban poco más de 11 empresas por mes, es decir, algo más de una empresa cada 3 días! Al término del sexenio de De la Madrid, el universo paraestatal de entidades empresariales se había reducido en menos del 40% del que tenía en 1982."<sup>24</sup>

Las políticas de ajuste estructural implican:

- Apertura y reconversión industrial.

<sup>24</sup> García Bedoy, Humberto, op. cit. pag. 17.  
Además cfr. a Bolívar Espinoza, Augusto y Haydée Villacorta García, "Hacia una autocritica del Estado Mexicano," Revista El Cotidiano, No. 45 enero-febrero, UAM-A, México 1992. En la pág. 14, menciona que en el período de Carlos Salinas de Gortari: "La revisión integral y la reestructuración del esquema de otorgamiento de las transferencias es parte fundamental de la crítica del Estado y constituye una de las estrategias del Estado reformado cuya primera condición de existencia es el saneamiento de las finanzas públicas...." "Las transferencias, dentro de la política fiscal, constituyen uno de los instrumentos de fomento y distribución, cuyos objetivos son tanto productivos como sociales y están definidos en las estrategias económicas globales del país." Están orientados a sectores que no son suficientemente rentables en términos puramente económicos. Durante la época del "Estado de bienestar a la mexicana" no mostraron su efectividad económica y social, por lo que se propuso una revisión integral y reestructuración de las transferencias racionalizando los recursos y evitar que el Estado cubriera las ineficiencias.

- Desregulación, privatización y descentralización.

En general, el neoliberalismo se plantea una reforma estatal (del Estado Nacional) que coloque a la esfera privada, como un espacio de construcción social, reproducción del individuo, donde la política carezca de sentido y los conflictos de ese tipo se trasladen a la esfera jurídica. Esta reforma busca la autonomía del Estado, libre de compromisos con actores sociales (burocracia estatal, clase trabajadora industrial, iniciativa privada, clases medias urbanas). Y redefine el carácter nacional, antes el Estado buscaba reconocerse en la nación, con el neoliberalismo la nación busca reconocerse en el Estado mismo.<sup>28</sup> Aquí lo que sucede es que el Estado busca incorporarse a los procesos de globalización, que no reconocen particularidades nacionales, modifican el tradicional proteccionismo nacionalista, y abren la economía.

En este contexto, el neoliberalismo representa la respuesta del gran capital transnacional, de las cúpulas empresariales de los organismos financieros y económicos internacionales y de bancos privados acreedores, que se vio afectado por la crisis del capitalismo (en el contexto del Estado benefactor) de la década de los setenta y ochenta, que tendía a reproducirse a nivel mundial. No viene a representar un cambio radical en la estructura social, sino que se le imprime un nuevo giro a la "acción estatal orientada a compensar las nuevas problemáticas de un irregular crecimiento capitalista. Un protagonismo estatal, que sin embargo, no hay que entender como acción política o administrativa independiente, sino como una respuesta estratégica al sentido último del proceso de acumulación."<sup>29</sup>

El costo social ha sido muy alto, con crecimiento de la pobreza y desempleo abierto, aparición y desarrollo de la economía informal, y una situación muy particular: mayor delincuencia, altos niveles de violencia, militarización creciente de la seguridad pública, latente estado de guerra en algunas zonas donde se han dado a conocer grupos guerrilleros, guardias blancas, etc.

*El Tratado de Libre Comercio (TLC) entre México, Canadá y E.U. puede ser un ejemplo de una experiencia en la aplicación del modelo ya que se inserta dentro de la política*

<sup>28</sup> Jiménez Cabrera, Edgar, op. cit. págs. 65 a la 71.

<sup>29</sup> Mora Heredia, Juan y Rodríguez Guillén, Raúl, "Estado, Política y Secularización en México", en Revista Sociológica, Núm. 19, UAM-A, México, Mayo-Agosto 1992, pág. 145 (que a su vez citan a O'Fl. 1979: 66-67).

neoliberal de apertura comercial, su propósito final es la disminución de las barreras arancelarias, para una libre movilidad de bienes, capitales y personas a nivel intrahemisférico.

El TLC se presenta como una estrategia hemisférica que hará frente común a la competencia internacional que existe sobre todo entre E.U. Alemania y Japón. La tendencia mundial se da hacia la integración de bloques regionales de comercio en Europa (C.E.E.), Asia (Japón, China y los llamados Tigres asiáticos), La Cuenca del Pacífico, El Mercosur (Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay), El Pacto Andino, y otros más.

México ha tenido que reformar su economía, para insertarse en la globalización y en el marco del neoliberalismo a través del TLC. En el contexto del modelo neoliberal, el énfasis está puesto en la promoción de exportaciones para aumentar el potencial de crecimiento, el ritmo de inversión privada nacional y externo y elevar la tasa de productividad de las empresas, con el propósito de facilitar la transición hacia un patrón industrial exportador y elevar el crecimiento de la economía.<sup>27</sup>

Las exportaciones se elevarían a través de las maquiladoras (de salarios bajos), las industrias de bienes intermedios (petroquímica, acero, cemento) que se han centrado en crecer hacia afuera, dada la contracción del mercado interno, y la industria automotriz.<sup>28</sup>

Sin embargo, los efectos perseguidos no se han logrado ya que al inicio del sexenio de Ernesto Zedillo (1994-1995) se entró en un periodo de estancamiento económico, desindustrialización, subempleo, repunte de la inflación, y en diciembre de 1994 una devaluación de la moneda. Además el desempleo crece y los riesgos de que aumente persisten, se incrementa la migración hacia E.U. y continúa el deterioro salarial.

---

<sup>27</sup> García Bedoy, H. op. cit. pág. 21, menciona: "Para los países menos desarrollados, esa orientación a las exportaciones es considerada por los economistas neoliberales como solución para la falta de dinamismo, caída o insuficiencia del mercado interno; para la obtención de divisas para el pago de la deuda externa y, en general, para incorporarse al comercio internacional; para lograr el equilibrio de la balanza comercial y la de pagos; para que se aumente el poder de compra de los consumidores nacionales por la adquisición de bienes y productos con calidad y precios convenientes en el mercado interno, y por la importación sin trabas de los bienes que el país no puede producir competitivamente."

<sup>28</sup> Arriaga Lemus, Ma. de la Luz. "T.L.C. precarización y desempleo" en Revista El Cotidiano No. 67, enero-febrero 1995, México, pág. 9.



A partir de las características estructurales de la economía mexicana y de la desintegración o desvinculación entre las distintas ramas del aparato productivo que han creado crecimientos desiguales y en algunas de ellas estancamiento, se corre el riesgo de que el TLC no genere una tendencia positiva hacia el mejoramiento de la economía, más equitativo, sino todo lo contrario: precarización del empleo y desempleo abierto, con lo que el país verá declinar las condiciones de vida de la población.<sup>29</sup>

Existe la posibilidad de que la competitividad mexicana esté determinada no por la productividad de las empresas, sino por lo barato de la mano de obra (en abundancia). De hecho, este es el papel que parece estar destinado a cumplir nuestro país en el TLC por lo que puede quedar en mero discurso la iniciativa del Tratado en relación con estimular la competitividad de las empresas en los mercados globales, crear empleos, mejorar las condiciones laborales y los niveles de vida de las poblaciones de cada país.

Hasta ahora no se ve por dónde el TLC pueda beneficiar directamente el nivel de vida de los mexicanos en relación con los niveles de los norteamericanos y los canadienses, si consideramos que según "los balances oficiales sobre los resultados de los primeros diez meses del TLC, tanto la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial de México y organismos internacionales como la OCDE, resaltan el efecto benéfico que sobre las exportaciones mexicanas a Estados Unidos y Canadá ha tenido el TLC, incremento que alcanza 20.5% y 36.1% respectivamente, sin embargo, este alto porcentaje no ha sido seguido de una fuerte creación de empleos. La SECOFI calcula que los efectos del TLC sobre el empleo se traducirán en 84 mil nuevos empleos en el año, cuando la economía requiere de un millón de ellos para absorber a la nueva mano de obra, esto sin resolver el desempleo y subempleo existente"... "Sin embargo, es importante resaltar que a nivel del empleo manufacturero, tanto el total como el no maquilador presentan tasas negativas a lo largo de cada uno de los meses de 1993 y los de 1994, pero el empleo maquilador mantiene sus tasas positivas."<sup>30</sup> Lo que se dice de esta situación es que el auge de las maquilas trae como consecuencia una precarización del mercado laboral mexicano, a partir de los bajos salarios, las mínimas prestaciones sociales, y la inestabilidad laboral.

---

<sup>29</sup> *Ibidem*, pág. 10.

<sup>30</sup> *Ibidem*, pág. 13.

## **Perspectivas del proyecto neoliberal**

México enfrenta el avance del modelo neoliberal y no parece existir una respuesta abierta de corriente alguna<sup>31</sup> que constituya una alternativa de poder, con un discurso unificador para hacer frente a quienes desde el Estado producen iniciativas de reforma para reestructurar la economía mexicana frente a la globalización, el TLC y, en general, al modelo neoliberal impuesto y en marcha, que configura un país maquilador, de mano de obra barata con un crecimiento a niveles extremos de la pobreza en regiones marginales urbanas, rurales y rurales dispersas (incluyendo a la población indígena).

Los organismos internacionales como el Banco Mundial han cobijado en su interior el modelo neoliberal produciendo, política e ideológicamente, discursos e iniciativas para instaurarlo, reproducirlo y consolidarlo a nivel mundial, condicionan ayudas con fines de adherir el modelo a las estructuras nacionales, transforman y reforman no sólo al Estado y sus instituciones, sino que intentan penetrar en la vida social, influyendo en el pensamiento y cotidianidad de los ciudadanos.

La implantación del proyecto neoliberal trajo una readecuación de espacios y de actores, de tal manera que el Estado es el garante fundamental del orden político, disminuye significativamente su presencia y práctica en el ámbito económico, dimensión limitada al sector privado, y lo social es identificado en la práctica ciudadana desempeñada por la sociedad civil. "El tránsito planteado así por el modelo obliga al Estado a un nuevo protagonismo, a las fuerzas políticas a una redefinición ideológica, y a los ciudadanos a la necesidad de enfrentar las nuevas condiciones laborales y económicas definidas por la conformación del nuevo espacio."<sup>32</sup>

"El Estado transita de una etapa intervencionista de regulación directa en la economía y la política, a un momento de promoción funcional y eficaz de sus recursos políticos e ideológicos." ... "Se verifica, por ende, una readecuación de los fines ético-políticos que le

---

<sup>31</sup> Independientemente de las acciones y discursos de los partidos políticos como el PRD o el PT, me parece que estos no han logrado unificarse y hacer frente común, sin embargo vale la pena mencionar que se realizan eventos de tipo político por el diálogo y por la paz en torno al Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en cuyo espacio se han levantado voces que han denunciado las políticas neoliberales, y que han tenido amplia capacidad de convocatoria nacional e internacional por parte de organizaciones civiles, políticas y de derechos humanos.

<sup>32</sup> Jiménez Cabrera, Edgar, op. cit. pág. 68.

dieron origen en su versión de benefactor y promotor del desarrollo a la luz de una disyuntiva societal acotada por los paradigmas del neoliberalismo y la democracia.<sup>32</sup>

El papel histórico del Estado Mexicano se modificó substancialmente a partir de la Revolución de 1910-1917, pasando por el periodo cardenista, cuando se instauró una economía de corte popular, 1940-1954 con el desarrollo capitalista "hacia adentro", y 1955 a 1970, para transformarse en un Estado que beneficia, a través de sus políticas económicas, el proceso de acumulación de capital de acuerdo con intereses oligárquicos que a su vez tenían vínculos con el capital extranjero e intereses de empresas transnacionales, visto en las características del aparato productivo.<sup>34</sup>

El Estado mexicano estaba considerado como un Estado con carácter nacionalista, de asistencia social, en términos del ofrecimiento de servicios de salud, educación, empleo, vivienda, vinculación política con organismos corporativizados. Un Estado capitalista que invierte y produce con sus propias empresas públicas. Esta función también tiene como objetivo contribuir a la reproducción del capital pero con deseos de atacar la desigualdad social.<sup>35</sup>

En el contexto de las crisis recurrentes de las décadas de los setenta y ochenta, el neoliberalismo ve en el Estado regulador e intervencionista una fuente de estancamiento productivo, y para rescatar la posibilidad de innovación propone renovar el carácter competitivo que reivindica los principios del mercado, y desmantela las estructuras estatales de bienestar y de paternalismo en los niveles social y político.

En ese sentido, el Estado, en el modelo neoliberal, tiende a modificarse; se aleja de la intervención directa en la economía para dedicarse en exclusiva al ámbito político-ideológico, deja la economía a la empresa privada y respeta el ámbito ciudadano de la sociedad civil.

<sup>32</sup> Mora Heredia, Juan y Raúl Rodríguez Guillén, op. cit. pág. 145.

<sup>33</sup> Cfr. Asala, Blanco, Cordera, Knochenhauer y Labra "La crisis económica: evolución y perspectivas". El trasfondo histórico, págs. 36 a 47, en: González Casanova, Pedro y Enrique Florescano (Coordinadores). *México, Hoy*. Ed. Siglo XXI, México, 1984, 419 pp.

<sup>34</sup> Ofte, Claus, op. cit. págs. 289 y 290 menciona que el Estado de bienestar debe considerarse como un logro irreversible, como un instrumento protector con dos lados, pues protege tanto a los trabajadores como a los capitalistas de un modo altamente "económico" ya que es un instrumento que reduce conflictos y el "desmantelamiento" del mismo desembocaría en conflicto generalizado y en formas de conducta anómica y criminal, que en conjunto serían más destructivos que las enormes cargas del propio Estado de bienestar.

Dentro de esta transición estatal hacia el neoliberalismo la idea que se tiene sobre la política, pasa de ser entendida como ámbito de alianzas, negociaciones o confrontaciones de grupos de poder, a técnica administrativa donde la acción de los actores está determinada por el control administrativo.

El Estado será ámbito de gestión funcional de lo privado y de lo social. Para cumplir estas nuevas funciones requiere de una renovación generacional de la burocracia política, por especialistas técnicos que dominan conocimientos y habilidades en determinadas áreas del saber, esto significa una reestructuración del poder público y una nueva racionalidad del poder. Con los tecnócratas se obtiene la presencia de una nueva forma de organización y dominación que parte del conocimiento técnico aplicado al ejercicio del poder para facilitar la toma de decisiones, sin que por sí mismo garantice que sus propuestas sean las que vayan a aplicarse, ya que no son precisamente actividades y productos neutrales, sino que tienen intereses de clase que orientan y dan sentido a sus acciones.<sup>36</sup>

Ante estas tendencias, el Estado mexicano estaría inmerso en una transición coyuntural de un Estado con características asistenciales, a otro en el que se pretende mayor participación de la sociedad civil, para lo cual el Estado interventor, se descentraliza política y administrativamente, "fraccionando el poder", a través de una paulatina dispersión del poder racionalmente planeada y deja de incidir directamente en la producción capitalista, abandona la regulación directa de la economía, pero afianza el proceso de administración política del conflicto, y garantiza los derechos individuales de los ciudadanos.<sup>37</sup>

Mora Heredia y Rodríguez Guillén, señalan que el proceso de transición va de un Estado con un modelo nacional-popular, y características de Estado asistencial, con un aparato burocrático centralizado, que tiene como base un Partido de Estado; *hacia un Estado con un modelo liberal-conservador (neoliberal), que pretende la consolidación de un sistema*

---

<sup>36</sup> Mora Heredia, Juan y Raúl Rodríguez Guillén, op. cit, pág. 151.

<sup>37</sup> Ibidem, pág. 150 y 155.

de partidos fuerte y funcional, la creación de un aparato burocrático descentralizado, para lograr un Estado social con legitimidad.<sup>38</sup>

### **Consecuencias, en el ámbito educativo, de la implantación del proyecto neoliberal**

En el marco del proyecto neoliberal, el Estado impulsó una serie de políticas que se desprenden de dos opciones de desarrollo implícitas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) propuesto durante el sexenio de MMH (82-88), en el Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte (PNECRD) y en la política de austeridad definida en los programas de ajuste económico: PIRE, PAC y PSE.

Estas políticas son: "reducción y control creciente del gasto educativo, racionalización del sistema eliminando sectores ineficientes, descentralización educativa, (que constituyen en sí mismas) un conjunto de medidas reorganizadoras del sistema que, se dice, encierran el principio de una -Revolución Educativa-".<sup>39</sup>

<sup>38</sup> *Ibidem*, pág. 154.

Aquí surge la duda acerca de cómo poder legitimar al Estado neoliberal. ¿De la misma manera como llegó a legitimarse el Estado de bienestar? Si retomamos a Herero, F. Xavier, "Jürgen Habermas: Teoría crítica de la Sociedad", en: *Toussaint y Habermas: Ensayos de Teoría Social*, Francisco Galván Díaz (compilador), UAM-UAP, México, 1986, Págs. 14, 15, 16, 17, 18 y 19. En él, el supuesto teórico para percibir mejor la transformación del capitalismo se muestra interesante, ya que la sociedad moderna legitima la opresión institucionalizada a partir de la organización misma del sistema productivo, que parte del principio de que el libre intercambio de valores equivalentes se regula por sí mismo. "Los propietarios particulares intercambian entre sí sus mercaderías, y los no propietarios intercambian su fuerza de trabajo", es una interacción libre y justa para ambas partes, pero es en las crisis cuando aparece la estructura social injusta de la sociedad capitalista, por lo que la intervención directa del Estado (de bienestar) en la economía se vuelve necesaria para garantizar la sobrevivencia del sistema económico; sin embargo, surge la exigencia de un nuevo tipo de legitimación del poder político para dicho Estado, y este se legitima por la tecnificación de la política. "Es decir, la ideología del intercambio libre de equivalentes es sustituida por una política económica del gobierno enfocada a corregir las tendencias autodestructivas del libre mecanismo del mercado. Los objetivos de esta nueva política son dominar las crisis económicas, mantener un crecimiento económico aceptable, corregir la radicalización de las diferencias de clases. Se trata de evitar los efectos negativos que ponen en peligro la estabilidad del sistema como tal. Esto significa que el control político del desarrollo económico se realiza por la solución de la racionalidad técnica. Así, las tareas del poder político se transforman en tareas técnicas. La nueva política exige, pues, por causa de las tareas técnicas, una despolitización de las masas. La ciencia y la técnica se transforman en una fuente de legitimación de la organización socioeconómica (irracional e injusta) y del poder político. "... El desarrollo de la ciencia y la técnica promueve la revaloración continua del capital abstracto y, con eso, una alta tasa de crecimiento económico. Por esta cuestión el continuo crecimiento posibilita el aumento del consumo." La cuestión aquí es que los hombres creen ideológicamente que la organización racional de la convivencia y felicidad, dependen directamente del desarrollo científico-tecnológico, coinciden sus intereses con los del sistema, se logra excluir la discusión pública de los problemas morales que afectan al sistema económico.

<sup>39</sup> Guevara Niebla, Gilberto. "La Crisis y la Educación", en: *México Ante la Crisis*, de Pedro González Casanova y Héctor Aguilar Camín (Coordinadores), Tomo II, Ed. Siglo XXI, México 1986 (2da. edición), pág. 136.

Revolución Educativa es el nombre político-ideológico que se da a este proyecto educativo, en el contexto del inicio del proyecto neoliberal en México.<sup>40</sup>

La así denominada Revolución Educativa habría de seguir los fundamentos del liberalismo, esto es: relacionar la educación con el mercado y modernizar el sector realizando una Reforma Administrativa, que al mismo tiempo enfrentara la crisis de la alianza tradicional que unificaba al sector, y modificara la toma de decisiones que afectaba el impulso de la mencionada reforma (aunque eso significara un enfrentamiento con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, SNTE), porque así se conformaría una nueva manera de construir la política educativa (en relación con las necesidades de quien tiene el poder político y del nuevo proyecto neoliberal).

La Revolución Educativa es el nombre del Proyecto Político-Ideológico implícito en el Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte 1984-1988 (PNECRD), que ante el diagnóstico de la problemática educativa se propuso resolver y enfrentar problemas considerados prioritarios en ese sector, tales como:<sup>41</sup>

- Baja calidad de la educación.
- Falta de coordinación entre los diferentes niveles educativos.
- Centralización del sistema educativo.
- Deficiente preparación de docentes.
- Desigualdad de oportunidades de ingreso.
- Rezago educativo en alfabetización
- Masificación de la enseñanza superior y su desvinculación de las necesidades socio-económicas del país.

---

<sup>40</sup> Al respecto cfr. el artículo de Imaz Gispert, Carlos "Planificación educativa y desarrollo en el México de Hoy", en la revista del SFUNAM, Foro Universitario No. 60, noviembre de 1985, pág. 46. Este autor menciona que en México para 1984 el gasto público en educación fue de 6.2%, el más bajo desde 1927, y la participación de la educación en el PIB fue de 2.8% en 1984, la más baja en los últimos lustros, según el propio Informe de Gobierno de 1984. Este hecho ha llevado a la educación a un deterioro constante, situación que se agudiza con la *contención salarial* y el congelamiento de plazas para el magisterio, que se traduce en bajas condiciones de trabajo, mayor ritmo de trabajo y deterioro de las condiciones de vida. Además, señala que la racionalización de recursos se orientó a la austeridad del gasto en proyectos prioritarios o estratégicos, y su existencia estuvo determinada por los recursos y por su consideración de "coyunturales".

<sup>41</sup> *Ibidem*, pág. 39.

En resumen: desequilibrios, ineficiencias y deficiencias que sólo podrían eliminarse a través de cambios cualitativos y estructurales insertados en la transformación de la sociedad y delineados en el PND.<sup>42</sup>

Para llevar a cabo los cambios cualitativos que resolvieran los problemas estructurales del sistema educativo en el PNECRD se plantearon los siguientes objetivos:

- Elevar la calidad de la educación en todos los niveles, a partir de la formación integral de los docentes.
- Vincular la educación y la investigación científica, la tecnología y el desarrollo experimental con los requerimientos del desarrollo nacional.
- Regionalizar y descentralizar la educación básica y normal. Regionalizar y desconcentrar la educación superior, la cultura y la investigación.
- Mejorar y ampliar los servicios en las áreas de educación física, deporte y recreación.
- Hacer de la educación un proceso permanente y socialmente participativo.<sup>43</sup>

Estos objetivos constituyeron el marco normativo de las actividades del sector, organizadas en programas de acciones. Dentro de este marco, se propuso la instauración de "proyectos estratégicos", para atender prioridades de un programa, denominados así por su carácter coyuntural en áreas clave, agrupadas básicamente en cuatro partes:

- Elevar la calidad de la educación en todos los niveles mediante el mejoramiento sustancial de la enseñanza que se ofrece a los futuros maestros.
- Descentralizar, desconcentrar y reorganizar la educación, la cultura y la investigación.
- Racionalizar el uso de recursos disponibles y asegurar el acceso a los servicios educativos a todos los mexicanos.
- Vincular la educación y la investigación científica, la tecnología y el desarrollo experimental con los requerimientos del desarrollo nacional.<sup>44</sup>

A pesar de la coherencia en el planteamiento para la resolución de los problemas prioritarios, en cumplimiento de los objetivos propuestos, muchas de las acciones que se

---

<sup>42</sup> Idem.

<sup>43</sup> Ibidem, pág. 40.

<sup>44</sup> Ibidem, pág. 40 y 41.

desarrollarían no pudieron materializarse en el periodo de vigencia del Programa Educativo del sexenio de MMH.<sup>45</sup> es decir, se quedaron en el plan; excepto quizás la descentralización, que logró trascendencia a nivel nacional. Con todo, la política educativa de la revolución educativa, se diseñó y planeó para enfrentar y superar, desde el proyecto neoliberal del Estado mexicano, la crisis del sector educativo y su adecuación al nuevo proyecto económico.

La descentralización fue una medida político-administrativa que buscó en lo esencial la reorganización del sistema, en los niveles de educación básica y normal.

La caracterizaron dos niveles de análisis:

- El enfrentamiento político-sindical entre SEP-SNTE-CNTE por la elaboración de la política educativa y la delimitación de ámbitos de competencia.
- Recuperación del consenso o legitimidad perdidos, por el fracaso o crisis del proyecto educativo, a partir de la obsolescencia del esquema corporativista del Estado Mexicano.

La descentralización educativa se presentó como un modelo de planeación tecnócrata que impulsaría la modernización, a través de la racionalización, regionalización y estimación de prioridades.<sup>46</sup>

Esta política buscaba relacionar la educación con la lógica del mercado (según la propuesta del modelo neoliberal) ya que se estimarían necesidades conforme a diferentes regiones y ámbitos políticos y administrativos, y de la misma manera se distribuirían los recursos.

---

<sup>45</sup> Ibidem, pág. 44 y 45. Este autor (Carlos Imaz), señala que la mención en el Informe anual de gobierno (1985) sobre ciertas propuestas de Proyectos Estratégicos fue mínima. Con respecto a la propuesta de aumentar el nivel de preparación de los docentes, concebida como la palanca fundamental de la elevación de la calidad de la educación, sólo se mencionó la elevación a nivel licenciatura de la educación normal, aun cuando se decretó desde marzo de 1984, no hubo registro estadístico de la medida en que esta decisión contribuyó a la elevación de la calidad de la enseñanza y la educación. Desde su perspectiva, señala que esta medida de hecho refleja una visión credencialista de la educación, por la asociación directa que se hace entre el incremento en la calidad de la educación y la prolongación de los estudios de Educación Normal, además, los criterios cualitativos de proyección y evaluación, de la calidad de la educación y formación de docentes, no existe, y por la problemática política entre el magisterio y la SEP, los "lineamientos estratégicos" de ese proyecto se congelaron.

<sup>46</sup> Pescador Osuna, José Ángel y Carlos Alberto Torres. *Poder Político y Educación en México*, Ed. UTEHIA, México 1985, pág. 75.



La descentralización constituyó una política que dividió las demandas regionalmente, conformó una pluralidad de intereses, desechó el esquema corporativo de intermediación de intereses, de esa manera trató de eliminar el riesgo de que la disidencia al interior del SNTE (la CNTE) canalizara la insatisfacción social, en el marco de la austeridad y recesión económicas del ajuste de corte monetarista-neoliberal.<sup>47</sup>

En ese sentido, a una economía de mercado debe corresponder una educación para el mercado (según el proyecto neoliberal), basada en una ideología de eficiencia administrativa y planeación educativa. El establecimiento de la planeación como ideología está determinado por la masificación y extensión del sector educativo y por la evolución de la política administrativa de la desconcentración registrada en el sexenio de López Portillo. Y la descentralización con De la Madrid, es continuidad de la desconcentración para ampliar y mejorar la oferta educativa. Asimismo, en el contexto de la austeridad *delamadridiana*, la descentralización parte del deseo o política de planificación de la crisis como un intento por lograr la legitimidad perdida en la crisis.<sup>48</sup>

En el contexto del modelo neoliberal, la planeación adquiere importancia política e ideológica con fines de legitimidad y creación de consenso, y constituye el puente para materializar las políticas educativas, de esta forma se convierte en una expresión particular del discurso dominante, articulada a la práctica.

La planeación aparece como la panacea que conduce a un uso adecuado de los recursos disponibles una vez que se toman en cuenta las necesidades, por eso aparenta ser la vía que se dirige hacia la modernidad, a través del seguimiento de modelos de desarrollo.

Dentro de la política del Estado neoliberal, para superar la condición de atraso de una nación, la educación es ubicada, estratégicamente, como un factor determinante en el crecimiento económico. De esa manera, al planificar la educación se lograría un alto grado de eficiencia económica para el país. De ahí el interés en integrar la educación a las necesidades del aparato productivo. Es decir, la planificación como un componente de la ideología del desarrollo, en la que éste se ve como un problema particular de cada

---

<sup>47</sup> Ibidem, pág. 76.

<sup>48</sup> Ibidem, pág. 78.

país, que se resolvería a través de "un cuidadoso inventario de las necesidades y recursos disponibles, y con una particular disciplina en el uso y aplicación productivas."<sup>49</sup>

En el fondo de esta visión de la educación establecida en el PND y en el PNECRD durante el sexenio de De la Madrid, reside un enfoque de la teoría del capital humano (economicismo educativo). Es decir que "en las políticas de inserción directa de la educación a la producción actúa una concepción ideológica bastante elemental: concebir a la educación como una inversión productiva y, por tanto, generadora de capital (humano), es el imperativo modernizante que la hace funcional al desarrollo."<sup>50</sup>

La anterior concepción posee un criterio eficientista de costo-beneficio que está en relación con los llamados Proyectos Estratégicos coyunturales del PNECRD. Por ejemplo, en el proyecto de la descentralización se establece en cierto modo un interés de sanear las finanzas públicas, en este caso las federales. Y por otro lado, en la racionalización de recursos existe el sustento de "hacer más y mejor con menos" insertándose en la política de austeridad y reducción del gasto público.

Cabe mencionar que desde este enfoque del economicismo educativo, se pretende ligar la educación con las necesidades del aparato productivo, en ese sentido se orientaba uno de los proyectos estratégicos, el de "vincular la educación y la investigación científica, la tecnología, y el desarrollo experimental con los requerimientos del desarrollo nacional". La pretensión fundamental era adecuar el sistema educativo a los requerimientos del mercado de trabajo determinado por dicho aparato, pero dadas las características de este aparato (dependiente, en crisis y desintegración) ¿cómo se puede planear la demanda de empleo?, ¿no resultaría desastroso para la educación someterse a las necesidades del llamado aparato productivo, que está en crisis, desvinculado y desarticulado en relación con las ramas que lo componen, y que además este aparato productivo responde a un patrón o modelo de acumulación internacional de capital?<sup>51</sup>

Es difícil el logro de ese objetivo de planeación educativa. Lo que se obtuvo con las acciones que se impulsaron, mediante ese Proyecto Estratégico, fue la ampliación y diversificación de la enseñanza técnica, así como el apoyo de la investigación científica y

<sup>49</sup> Imaz Gispert, Carlos. op. cit. pág. 39.

<sup>50</sup> Ibidem, pág. 44.

<sup>51</sup> Ibidem, cfr. págs. 42 y 43.

tecnológica en áreas consideradas prioritarias, pero por otro lado se desatendieron las no prioritarias.

Esto es, se ha encaminado el sistema educativo hacia el desarrollo del área tecnológica, que más bien parece una adecuación para la reproducción de las estructuras dependientes a las que responde el aparato productivo. Se evitó así que la educación tuviera el papel fundamental de innovación tecnológica que diera origen a una nueva planta productiva, más acorde a las necesidades de la mayoría de la población de este país y no a los intereses del capital extranjero. Pero parece que este objetivo no entra en los planes del modelo neoliberal que se está imponiendo.

A continuación veremos como se relacionan este tipo de políticas educativas nacionales, diseñadas en un contexto de crisis, bajo el manto del neoliberalismo y la dirección del monetarismo imperante a nivel mundial. Parecieran desligados o desvinculados de las políticas educativas internas los organismos internacionales como el Banco Mundial, la Comisión Económica Para América Latina (CEPAL) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Sin embargo, dichos organismos se han encargado de analizar la situación educativa mundial y regional, han desarrollado lineamientos normativos a seguir, planteados en diversos documentos como recomendaciones, y que son retomados por algunos países en el diseño de sus propias políticas.

### **El Banco Mundial, la educación y el proyecto neoliberal**

El Banco Mundial se ha caracterizado por ser el principal organismo internacional de financiamiento educativo, y cuenta con vasta experiencia en investigaciones sobre economía de la educación.

Dentro de sus políticas de financiamiento a la educación tiende a establecer parámetros, condiciones, recomendaciones o criterios más específicos para el otorgamiento de préstamos. Es común que en sus propuestas de financiamiento y de planeación de la educación establezca por qué, para qué, cómo y a quién educar. Por ejemplo, para la década de los setenta, el Banco percibió que era necesario dotar de mayores recursos a las sociedades en desarrollo, destinados a proyectos programados para aliviar la

pobreza, y desde los años cuarenta el Banco Mundial ha apoyado el desarrollo de infraestructura, como grandes obras carreteras, complejos hidroeléctricos y puertos.<sup>52</sup>

Este organismo internacional concibe a la educación como una inversión a largo plazo, que tiene efectos positivos en lo económico, como el establecimiento de condiciones propicias para la inversión industrial, en lo social como elemento de movilidad y de participación social.<sup>53</sup>

Los préstamos del Banco Mundial al sector educativo mexicano, se han extendido, en épocas recientes, al nivel de la educación básica y para el desarrollo de ciencia y tecnología, ya que en sus inicios se destinaban en exclusiva al área tecnológica, concretamente al Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP).<sup>54</sup>

Esta preocupación del Banco Mundial por la educación básica, tiene doble sentido, por un lado se preparan lineamientos y condiciones para otorgar financiamientos educativos debido a la expectativa creada en torno a ese nivel educativo, a partir del protagonismo del BM en el proceso de globalización y en la creación de posibilidades de reproducción del modelo de acumulación del capital a nivel internacional, y por otro lado se presenta como un precursor del crecimiento económico y del desarrollo (cabe mencionar que el antecedente del BM es el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, BIRF, instaurado en la Conferencia de 1944 en Bretton Woods).

Si en la posguerra este organismo utilizaba la noción de reconstrucción, en los años setenta retoma el concepto de equidad como un objetivo del desarrollo (igual en importancia al de crecimiento de la producción) a través de una mejor distribución del ingreso y la erradicación de la pobreza. Durante los años ochenta, acentuó la atención en la sobrevivencia de los grupos de extrema pobreza, a partir de las consecuencias de la crisis económica a nivel mundial, en particular, el aumento de la carga de la deuda externa, la amenaza de estancamiento y decadencia económicos, el crecimiento

---

<sup>52</sup> Al respecto cfr. Frucho, Teresa. *El Banco Mundial Frente al Problema Educativo. "Un análisis de sus documentos de política sectorial"*, editado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), en su serie de Estudios Políticos, Documento de trabajo 2, México 1992, *Ibidem.* págs. 5 y 6.

<sup>53</sup> *Ibidem.* pag. 6.

<sup>54</sup> *Idem.*

demográfico, y toda la serie de problemas sociales resultantes de ello que frena la posibilidad de satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje.<sup>54</sup>

Uno de los aspectos que resulta del planteamiento de la década de los setenta, es la redefinición y alta prioridad de la educación básica con el propósito de lograr la participación masiva de la población en la educación y el desarrollo. Al redefinir las prioridades educativas y las estrategias para alcanzarlas el BM dice buscar: "Satisfacer las necesidades mínimas de aprendizaje de las masas sin educación, para asegurar que éstas puedan no sólo contribuir al desarrollo económico y social, sino también beneficiarse de él, es una tarea de gran envergadura para los países más pobres. En éstos debe hacerse hincapié en la elaboración de programas de educación básica funcionales y de bajo costo a través de una reestructuración del ciclo primario o por otros medios. En muchos casos, un complemento necesario podrá ser el concentrarse en la capacitación rural de grupos conexos seleccionados, dentro del marco de planes más amplios de desarrollo rural."<sup>55</sup>

Cabe mencionar que uno de los objetivos de dicha redefinición fue que al establecer prioridades educativas y estrategias específicas funcionales y flexibles para la educación básica, se tendería a alcanzar mejores resultados en tasas de escolarización y promedios educativos, indicadores importantes que inciden en la calidad de la educación.

*El BM establece la relación entre educación y pobreza, cuando al definir las necesidades mínimas de aprendizaje, las señala como: "el umbral mínimo de conocimientos requerido para participar en actividades económicas, sociales y políticas (...). Desde el punto de vista operativo cabe la definición de "programas de aprendizaje mínimo" que deberán estar al alcance de los individuos comparable al término "línea de pobreza" referido al*

<sup>54</sup> Ibidem, pág. 7 y 8 (además, pág. 76). Teresa Bracho cita a Feinberg, R. E. et al., (1992). *La Actividad del Banco Mundial en el Período de Tránsito hacia un Nuevo Mundo*. México, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA). Dicho autor, señala cinco etapas antecedentes al actual Banco Mundial: 1934. (etapa BIRF), cuando concentró sus energías en la contribución para reconstruir a Europa; años cincuenta, atendió las necesidades apremiantes en América Latina de construcción de carreteras, plantas de fuerza hidroeléctrica y puentes; años sesenta, centró sus operaciones en préstamos en condiciones concesionarias a países en desarrollo más pobres que no podían con las tasas de interés; años setenta, cuando dedicó una creciente proporción de recursos a proyectos directamente programados para aliviar la pobreza; años ochenta, etapa de los "préstamos con base política" en apoyo a la balanza de pagos de aquellos países que llegaron a requerirlos.

<sup>55</sup> Ibidem, pág. 18, documento del BM citado por Teresa Bracho, BM (1975), *Educación. Documento de política sectorial*. Washington, Banco Mundial, pág. 55.

ingreso mínimo familiar. Los programas de aprendizaje mínimo variarán según el nivel y la pauta del desarrollo y la pobreza relativa de cada país.<sup>87</sup>

Para ello se recomienda identificar grupos a los que se les pueda ofrecer la posibilidad de cubrir sus necesidades mínimas de aprendizaje. Es de suponerse que sería a través de programas de educación compensatoria, ya que pueden ser dirigidos a niños, jóvenes, adultos, grupos urbanos y rurales marginados, y mujeres, sujetos todos participantes de programas locales de desarrollo social, y objeto de política social.

El Banco Mundial se empieza a preocupar por apoyar la educación y por establecer criterios de financiamiento a partir de la acelerada expansión de la educación mundial, y por considerarla como el principal proveedor de aptitudes o conocimientos técnicos para la economía. Dentro del optimismo que lo caracteriza, se esperaba que la educación por sí misma, estimulara la creación de empleos y generara así desarrollo económico.<sup>88</sup>

El BM ha delineado para cada década diversas políticas educativas para el financiamiento, que van haciéndose más complejas en términos de su intervención o análisis de los sistemas educativos de los países.

*En la década de los sesenta*, el BM otorgaba financiamiento a proyectos relacionados con la educación y formación técnica y profesional a diversos niveles, así como a la enseñanza secundaria en general. Se establecen como prioridad los proyectos de formación de fuerza laboral para el trabajo, por la vía del apoyo a proyectos de construcción y equipamiento.<sup>89</sup>

*Para los años setenta* se enfoca la necesidad de evaluar el sistema educativo en su conjunto y en relación con el desarrollo económico, así como la incidencia de los proyectos educativos en la eficiencia de los sistemas educativos de los países en desarrollo.

---

<sup>87</sup> *Ibidem*, pág. 19, documento del BM citado por Bracho. *Ibidem*, pág. 34.

<sup>88</sup> *Ibidem*, pág. 8 (y pág. 75). La autora hace referencia al documento del BM (1975), *Educación. Documento de política sectorial*. Washington, Banco Mundial.

<sup>89</sup> *Ibidem*, pág. 9, cita un Memorandum del presidente del BM, de octubre de 1963. En: *Banco Mundial (1971) Educación. Documento de trabajo sobre el sector*. Banco Mundial, Washington, septiembre (pág. 15).

El problema fundamental en esa década (70's), según el BM, era por una parte, la demanda de educación a partir del crecimiento demográfico, y por otra, la imagen de que, a través de ella, se obtendrían beneficios socioeconómicos potenciales tendientes a solucionar los problemas de la pobreza en los países en desarrollo,<sup>80</sup> por medio de la movilidad social. Pero, particularmente se detectaban problemas de calidad y eficiencia, por las altas tasas de deserción y repetición, que requerían de una mejor planeación y fiscalización, para optimizar los gastos de inversión en calificación de recursos humanos.<sup>81</sup>

La planeación educativa debía establecer, por un lado la relación entre la educación y el mercado laboral, dado que se había detectado el desempleo de personas capacitadas, (aunque esto era visto más como un problema estructural, que de la escuela), y por otro lado con la formación o capacitación para el trabajo, ya que se presenta la necesidad de relacionarla con los requerimientos de los empleadores.

Para ese entonces (década de los setenta), el Banco Mundial todavía no favorece el distanciamiento del Estado respecto de la educación. Teresa Bracho menciona que: "Frente a las críticas a los sistemas públicos de educación técnica por su falta de vinculación con empresas y la propuesta de dejar la responsabilidad de la formación tecnológica en el sector productivo, establece claramente una defensa de las necesidades de los sistemas públicos",<sup>82</sup> ya que las industrias tienen una tecnología atrasada y no constituyen una base adecuada para programas modernos de capacitación.

Sin embargo, el Banco Mundial recomendaba el fomento de la vinculación entre las instituciones públicas de capacitación profesional y la industria privada, no sólo con fines de capacitación sino de búsqueda de fuentes de financiamiento, además de buscar fórmulas para transferir los costos de la educación postbásica a los educandos, con el fin de recuperar costos, en la educación media y superior.

---

<sup>80</sup> *Ibidem*, pág. 14. La autora, menciona: "Sobre una argumentación económica, en 1975 se replantea la política de Banco Mundial en educación, buscando orientar su financiamiento hacia aquellos renglones de los sistemas educativos en donde pueda justificarse como atención a la pobreza. No por ello deja de tener importancia en el organismo la educación técnica. Se trata, por un lado, de un aumento de fondos a educación y, por otro, una redistribución del financiamiento".

<sup>81</sup> *Ibidem*, pág. 10.

<sup>82</sup> *Ibidem*, págs. 11 y 12.

No fue sino hasta tiempo después (década de los ochenta) cuando el citado organismo empezó a criticar la forma en que se planificaba la educación en los países en desarrollo, ya que contraban su preocupación y análisis en la expansión de los sistemas universitarios, por considerar que eran estos los que contribuían más al desarrollo de un país, que los niveles inferiores,<sup>43</sup> y desde la perspectiva de los analistas del Banco Mundial, la prioridad debió otorgarse al desarrollo de la Educación Básica, en dichos países.

Desde esta perspectiva y a partir de los resultados negativos de la planificación educativa, para el BM la participación de los gobiernos en la educación deja mucho que desear porque ha generado efectos económicos adversos. De ahí su recomendación de dar más posibilidades de desarrollo a la educación particular o privada que a la pública, en ese sentido se eliminaría la ineficiencia social relativa al monto de recursos dedicados a la educación, por parte de los gobiernos a través del gasto o inversión pública.

Visto de esa manera en lugar de que el Estado logre mayor equidad al intervenir, debido a los resultados desastrosos (desde la perspectiva del BM), ha conducido a la desigualdad y a la ineficiencia, dado que quien acude al nivel universitario procede de las clases más acomodadas y estudia bajo el subsidio de la población en general, incluido el de los asalariados que no ingresan a ese nivel.

Por eso el gobierno no debería invertir en educación con presupuesto propio, podría dedicarse sólo a formular políticas educativas y a buscar fuentes de financiamiento vía privada de grupos empresariales que intervinieran en la educación por medio de consejos directivos, patronatos, etc. Elevaría así la participación presupuestal a la educación básica, distribuyendo el monto de los recursos a todos los niveles de la educación.

---

<sup>43</sup> Psacharopoulos, George. "Planificación de la Educación. ¿En qué punto estamos?", en: Grao, Julio. *Planificación de la Educación y Mercado de Trabajo*. Nansrea, Madrid, 1988, pág. 20. Según esa racionalidad, "todo estudiante universitario vale 5 veces lo que vale un egresado de secundaria ... Puesto que la Educación Superior lleva un peso más sólido que la Educación Secundaria, ... en la construcción de un mayor índice de desarrollo educativo, ... la política educativa resultante de este modelo consistió en un marcado fomento a la expansión universitaria." En lugar de apoyar la educación básica. El mismo Psacharopoulos habla de errores de planificación en este sentido: "Lo que quiero decir con un error o desastre de la planificación, es que se adoptó como política una solución que marchaba en dirección diametralmente opuesta a la que se debió adoptar para que el sistema educativo sirviera al propósito que el planificador perseguía al empezar", *ibidem*, pág. 19.



Para los analistas del Banco Mundial<sup>44</sup> el problema educativo de los países en desarrollo está en los errores cometidos por los gobiernos de los Estados al aplicar recomendaciones desligadas de las necesidades reales del aparato productivo, dado que la intervención del sector público en la educación es costosa, compleja y requiere de una gran planificación (macroplanificación) que no ha sido posible llevar a cabo eficientemente, le piden se retire de esa magna tarea, e involucre al sector privado que podría darle un giro real hacia el desarrollo económico, a partir de que los empresarios tienen la visión de por dónde puede la educación contribuir a la acumulación de capital. Además de la necesidad de transferir los costos de la educación postbásica a los educandos.

La educación tiene importancia para el desarrollo, como necesidad humana básica y medio para adquirir las bases del conocimiento, actitudes, valores y habilidades para el futuro. Es concebida como medio para alcanzar otras necesidades básicas, como nutrición, salud, vivienda, agua, etc. Además de ser vista como actividad a través de la cual se forman trabajadores capacitados en distintas ramas de la producción, incrementándola. Estos son los componentes de necesidades básicas requeridos para eliminar la pobreza desde la concepción del Banco Mundial.

Con ese fin en México se iniciaron experiencias que llevaran a la práctica algunas de las políticas del Banco Mundial como los programas compensatorios, que analizaremos más adelante. Este momento es importante en cuanto que *el Banco Mundial asume como criterio central del financiamiento, la atención de grupos marginados.*

*Para la década de los ochenta, la propuesta central de los documentos de política sectorial en educación del BM es ubicar la educación en el contexto del desarrollo económico y global.<sup>45</sup> Además de plantear la noción de eficiencia asociada a los índices de aprobación, reprobación, deserción y número de estudiantes por profesor. Y la noción*

---

<sup>44</sup> Uno de ellos es precisamente George Psacharopoulos, antes mencionado, funcionario del Banco Mundial que fungió como Director de la Unidad de Investigación del Departamento de Educación de este Banco, citado por su artículo publicado en: Grao, Julio. *Planificación de la educación y mercado de trabajo*. Narcea, Madrid, 1988.

<sup>45</sup> Cfr. Bracho, Teresa, op. cit. pág. 23. También en la pag. 24, señala que siendo presidente del BM Robert McNamara, se introduce una innovación en el documento rector de su política educativa para la década de los ochenta, que es el *enfoque comprensivo del desarrollo*, en el cual se subraya la importancia de la educación en tres formas: a) como necesidad humana básica y medio para adquirir las bases de conocimiento, actitudes, valores y habilidades para construir la vida futura; b) como medio para alcanzar otras necesidades básicas, como nutrición, salud, vivienda, agua, etc.; y c) medio que conviene al desarrollo e incrementa la productividad, a través de la formación de trabajadores capacitados en administración, tecnología y servicios.

de calidad de la educación en relación con los insumos escolares para maximizar el aprendizaje, en donde el currículum es visto como un motor de la reforma educativa, pero su efectividad, vinculada con acciones paralelas en capacitación de maestros, producción y distribución de libros de texto, disponibilidad de recursos físicos y capacidad para observar y evaluar los procedimientos para su revisión.<sup>66</sup>

El diagnóstico para esta década, parte del reconocimiento de que no se ha logrado la universalización de la enseñanza elemental, a pesar del crecimiento educativo. Los factores que explican esta dificultad parten en primer lugar, de la necesidad (no cubierta), de diversificar y flexibilizar la oferta educativa, para atender los intereses de los diversos grupos de población. Y en segundo lugar se plantea la realidad de que la población pobre, aún cuando registra una supuesta necesidad de educación básica, éste servicio no es demandado ni "comprado" por la población que más lo necesita. Cuestión que no se refleja en los niveles medio-superior y superior, donde por el contrario, se presenta una preocupación del Banco Mundial por detener su crecimiento, como se mencionó antes, por la equivocada tendencia de los planeadores, empleadores e individuos, a considerar al sistema educativo formal como un pase automático al trabajo en el sector moderno (industrial), y no sucede de esa manera, ya que eso depende del ritmo de industrialización y de la vinculación entre gobiernos, empleadores y escuelas, así como de la existencia de instructores capacitados con experiencia académico-laboral.

*Durante la década de los noventa* los documentos de política educativa del BM se orientan ya no de manera general, sino mediante la diferenciación de los niveles de la educación: primaria, técnica y vocacional, media y superior.

En el mes de marzo de 1990 en Jomtien, Tailandia, auspiciada por el BM<sup>67</sup> se realizó la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos, que recuperó el trabajo de consulta a

---

<sup>66</sup> *Ibidem*, pág. 27, donde además la autora hace el señalamiento de que el Documento del BM deja de lado en su análisis los elementos de orden político y cultural implicados en la formulación de políticas curriculares.

<sup>67</sup> El signo distintivo para la década de los noventa, es que en documentos del Banco Mundial a pesar de incluirse en la serie de "Documentos de política del Banco Mundial" (Policy papers), éste no asume su autoría, responsabilidad del contenido y las consecuencias de su uso, a sus redactores, situación por demás contradictoria, si partimos del hecho de que el BM demanda aumentar la responsabilidad y la capacidad de respuesta de los sistemas educativos públicos frente a su contexto social.

nivel mundial de varios equipos de trabajo y presentó un documento de consenso,<sup>68</sup> donde la preocupación central gira en torno a los millones de seres humanos que continúan inmersos en la pobreza absoluta, privados de escolaridad o analfabetos, entre otras cosas porque la reducción de los gastos públicos durante los años ochenta ha contribuido al deterioro de la educación.

Lo que le interesa al Banco es el 10% más pobre (pobreza absoluta), que carece de recursos para cubrir una canasta mínima de sobrevivencia. En ese contexto la educación sigue concibiéndose como un lugar en las políticas de lucha contra la pobreza, junto con las de salud, entendidas como inversión en capital humano dirigidas a mejorar las oportunidades de ingreso de los pobres.<sup>69</sup>

Cabe mencionar que la preocupación del Banco Mundial por enfocar la educación como atención a la pobreza ya se perfilaba desde 1973, en la reunión de Nairobi, el BM externa su deseo de "lanzamiento público de la orientación del Banco hacia la pobreza", particularmente la rural. La investigación del Banco habla mostrado que la inversión en "necesidades humanas básicas" era rentable.<sup>70</sup> "Desde entonces -y con el auge de los enfoques de inversión en capital humano- la principal argumentación para el gasto educativo gira en torno a la rentabilidad económica de la inversión, más que a su carácter de derecho humano, de formación ciudadana, de igualdad social o *por razones humanitarias*."<sup>71</sup>

El supuesto del BM es la necesidad de brindar igualdad de oportunidades de educación al poner al alcance de todos por lo menos un mínimo de educación básica, asegurando que quienes acuden a la escuela adquieran los conocimientos y habilidades esenciales, manejo del lenguaje, matemáticas y desarrollo de habilidades para la resolución de problemas. La expansión de oportunidades educativas estaría representada por una expansión de conocimientos.

---

<sup>68</sup> Como producto de esa conferencia se elaboró una *Declaración Mundial sobre Educación para Todos*, así como también se delineó un denominado *Marco de acción para satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje*, estas resoluciones se publicaron por la Comisión Intergubernamental (PNUD, UNESCO, UNICEF, Banco Mundial) para la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos, en abril de 1990. Nueva York.

<sup>69</sup> Bracho, Teresa, op. cit. pág.34.

<sup>70</sup> *Ibidem*, pág. 13.

<sup>71</sup> *Ibidem*, pág. 14.

El problema que se plantean los analistas del BM es el de ¿cómo se puede combatir la pobreza sin dejar de promover la eficiencia y la expansión del sector privado en los países en desarrollo?<sup>72</sup> Y la respuesta está en la realización de un "ajuste estructural" a las economías para estar en condiciones de otorgar lo que ellos denominan *préstamos con base política*.

Cambio estructural significa, lo que en términos neoliberales arriba apuntados era, apertura de las economías al comercio internacional y a los movimientos del capital privado, emparejado a la libertad de los precios internos, a la privatización de los medios de producción y el suministro de los servicios sociales.

En este punto el BM se desenmascara como uno de los propugnadores del establecimiento del modelo neoliberal en los países en desarrollo, al criticar las estrategias intervencionistas del Estado en la economía, de la industrialización sustitutiva de importaciones y su sesgo estatista. De hecho, aun cuando el BM trabaja con los gobiernos de los Estados, tiene actitudes hostiles hacia el sector público, visto como un obstáculo para el desarrollo, y por otro lado, exalta la privatización como una virtuosa política macroeconómica.

Para la década de los noventa, el giro que cobra la orientación política del BM en relación con la educación es que ahora otorga a la educación básica la atención prioritaria, reconceptualiza la pobreza, da prioridad a lo absoluto, y reorienta el análisis y la política de educación tecnológica.

Para la Educación Primaria y Media (en conjunto se entiende a la educación básica) propone ante todo elevar la calidad, que significa aumento en el aprendizaje y disminución de la deserción. Primero es la atención y luego la cobertura, planteada como segunda meta.

La característica predominante de la propuesta es la atención prioritaria a la educación básica y la definición de necesidades básicas de aprendizaje,<sup>73</sup> que tiene relación con lo

---

<sup>72</sup> El analista del Banco Mundial en referencia es Feinberg, R. E. y su obra bibliográfica: *La actividad del Banco Mundial en el Período de Tránsito Hacia un Nuevo Mundo*. Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA), México, 1992.

<sup>73</sup> Bracho, Teresa, op. cit. pág. 36.

que el BM ha venido planteando en décadas anteriores: la universalización de la enseñanza elemental y la atención a grupos marginados (los pobres, las mujeres, los indígenas).

Respecto del establecimiento de "necesidades básicas de aprendizaje", significa una nueva forma de operacionalizar la calidad de la educación. Implica la pertinencia, calidad y equidad de la educación a través de ciertas medidas, tales como: mejorar el ambiente de aprendizaje (mejoras en el espacio donde se transmite el conocimiento), capacitación docente en el currículum escolar (se destaca el papel central del trabajo docente para el aprendizaje escolar y la necesidad de aumentar las oportunidades en la carrera docente, así como la necesidad de políticas de mejoramiento de los salarios y las condiciones de trabajo), reestructuración organizacional en términos de redistribución de funciones y de autoridad en la línea organizacional (según la óptica del BM, desde el Ministerio hasta las escuelas), referida principalmente a la descentralización y a un uso más eficiente de los recursos de que dispone el gobierno.<sup>74</sup>

Para terminar el análisis de las políticas educativas del Banco Mundial señalamos su postura respecto a la educación tecnológica: se inclina por apoyar e incentivar al sector privado y el retiro del mismo al subsector público escolarizado por su bajo rendimiento social y porque el nuevo enfoque está basado en el mercado. Se concede mayor prioridad a la formulación de una estrategia en torno a la capacitación para el trabajo, que mejore la eficacia y eficiencia de la capacitación ofrecida por el sector público y fortalezca dicho ramo en el sector privado.<sup>75</sup>

Ante la andanada de propuestas de política educativa del BM, a través de los documentos presentados en el transcurso de las décadas pasadas, nos preguntamos sobre el costo social y político de la puesta en marcha, en la política educativa nacional de algunas de sus propuestas. ¿Que pasará si el costo económico se transfiere a los alumnos? ¿Cuáles serían las repercusiones de la disminución de la matrícula a nivel medio-superior y superior? ¿La educación se puede reducir únicamente a elevar la productividad? En el tipo de país que queremos, está proyectada la educación que deseamos para los mexicanos.

---

<sup>74</sup> Ibidem, pág. 38.

<sup>75</sup> Ibidem, pág. 42 y 43.

## **La propuesta educativa de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) durante los años noventa**

En los primeros años de la actual década, la CEPAL presentó dos documentos en los que se da a conocer sus propuestas que vinculan desarrollo económico y social, con niveles de vida. El primero se denominó *Transformación productiva con equidad* y apareció en 1990, en él se revaloró el papel de la inversión en recursos humanos, se externó una preocupación por la dimensión ambiental en el proceso de desarrollo y la influencia de las variables demográficas, así como la importancia de la integración económica regional.<sup>74</sup>

Para 1992 se difundió una continuación del mismo trabajo, con el título de *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*, en el que la educación y la capacitación ocupan un lugar estratégico por su incidencia en las variables económicas y sociales. "La transformación productiva es indispensable para vencer la pobreza y mejorar los niveles de equidad. Entendemos por "transformación productiva" una expansión económica sustentada en la incorporación deliberada y sistemática del progreso técnico; o sea, el logro de aumentos sostenidos de la productividad. Sin crecimiento no se generarán los puestos de trabajo para atacar frontalmente la pobreza. Pero no es sólo el crecimiento el que interesa, es el tipo de crecimiento: un crecimiento que sea cada vez más competitivo en los mercados internacionales, que asegure la sostenibilidad del proceso y que promueva también el reparto de sus frutos entre los distintos estratos de la población."<sup>75</sup>

En esta propuesta "cepalina" la transformación productiva es compleja en cuanto que se vincula a múltiples factores interrelacionados de tal manera que la falla de una de las partes repercutirá en las posibilidades de alcanzar el objetivo final (competitividad internacional y productividad). Para que una empresa sea productiva y competitiva requiere estar relacionada sistemáticamente (carácter sistémico de la competitividad) a distintas dimensiones de una sola red: el sistema educativo, el de la salud, la infraestructura tecnológica, energética y de transportes, el sistema financiero, las instituciones públicas y privadas y las relaciones entre empleados y empleadores. Además se requiere la incorporación de progreso técnico al proceso productivo.

---

<sup>74</sup> Serrano, Pablo "Educación y Conocimiento: eje de la propuesta de la CEPAL de Transformación Productiva con Equidad" en: *Educación y Pobreza, de la desigualdad social a la equidad*. De Enrique Pieck Goehicoa y Eduardo Aguado López (Coordinadores) Coedición de El Colegio Mexiquense, A.C. y la UNICEF, pág. 73.

<sup>75</sup> *Ibidem*, págs. 75 y 76.

Dentro del planteamiento de la CEPAL, *la equidad* se plantea como una justa distribución de las posibilidades para desarrollar las potencialidades físicas y mentales de la población: reducción de la pobreza absoluta, eliminación de privilegios y discriminaciones, desigualdad de oportunidades (étnicas, geográficas o sexuales) o concentración de poder y riqueza. Salud-educación-trabajo constituyen una secuencia sistémica (interrelacionados) que garantizaría el desarrollo de los recursos humanos. Un error en uno de los eslabones de la cadena implicaría el fracaso del conjunto. La salud es importante para garantizar el proceso de aprendizaje que culmina en la capacidad creativa en el trabajo.<sup>76</sup>

Son tres los ejes en los que se sustenta esta propuesta de la CEPAL para cumplir con los objetivos de crecimiento y equidad: incorporación sistemática del progreso técnico (modernización tecnológica, requisito de la productividad), la generación de empleo productivo (para la obtención de mejores salarios) y la inversión en recursos (o capital) humanos (capacitación, salud, {agua potable y alcantarillado) y nutrición).

Para asegurar la equidad la CEPAL propone aumentar la igualdad de oportunidades en los primeros años de vida de los individuos, pues ésta es la etapa del desarrollo de las capacidades físicas e intelectuales, por lo que *resultan sumamente importantes los programas de inversión social destinados a romper la transmisión intergeneracional de la pobreza*. El círculo de la pobreza se caracteriza por altas tasas de fecundidad en familias pobres, cuyas madres tienen los mayores riesgos de embarazos de mala gestación, con hijos en mal estado de nutrición, mayores dificultades de aprendizaje escolar y altos niveles de deserción y repetición, y que terminan en los trabajos informales de baja productividad y salarios abajo del mínimo.<sup>77</sup>

En este sentido la CEPAL retoma el enfoque sistémico en el análisis de la problemática económica y social de América Latina, y señala la necesidad de incorporar dicho enfoque en el diseño de las políticas para combatir la pobreza, y romper la transmisión intergeneracional de la pobreza, con programas de inversión social a largo plazo.

---

<sup>76</sup> Ibidem, pág. 79.

<sup>77</sup> Ibidem, pág. 80.

Otro trabajo particularmente centrado en la educación se presentó también en 1992 como un aporte conjunto CEPAL-UNESCO<sup>80</sup>. Dicha propuesta sintetiza la idea de que la educación y el conocimiento son eje de la transformación productiva con equidad.

La educación y la producción de conocimiento son reconocidas por su carácter central en el proceso de desarrollo y por su aporte en la difusión de valores, en la dimensión ética y los comportamientos propios del ciudadano moderno.<sup>81</sup>

En este contexto para la UNESCO-OREALC-CEPAL resultan muy importantes tanto la producción, como la difusión de conocimiento pues contribuyen a la formación de una ciudadanía plena, así como la generación de capacidades y destrezas indispensables para una mayor competitividad y eficiencia en el comercio y las finanzas de la economía mundial, cada vez más globalizadora (y basada en el progreso técnico). Por lo tanto reformar el sistema de producción y difusión del conocimiento es un desafío que tienen que enfrentar los países latinoamericanos.

En el documento se menciona que si bien el sistema educativo (de capacitación y de ciencia y tecnología) de América Latina experimentó una expansión, ésta aunque notable, ha sido incompleta y presenta insuficiencias en cuanto a su calidad, resultados, a su pertinencia con respecto a los requerimientos del entorno económico y social, y al grado de equidad con que acceden a la escuela los distintos estratos sociales. Asimismo se caracteriza por una rígida burocratización y una escasa vinculación con el contexto social.<sup>82</sup>

---

<sup>80</sup> CEPAL-UNESCO. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC). *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile, 1992. 269 pp. Aunque existe una tradición de mantener el anonimato de los autores de los documentos elaborados por los funcionarios de organismos de las Naciones Unidas, en este libro se reconoce que gran parte de las ideas provinieron del economista chileno Fernando Fajnzylber, Director de la División Conjunta CEPAL/ONUDI de Industria y Tecnología.

<sup>81</sup> *Ibidem*, en la pág. 157, en el documento se señala un apartado denominado *Acceso universal a los códigos de la modernidad* y se subraya lo siguiente: "Toda la población debe estar capacitada para manejar los códigos culturales básicos de la modernidad, o sea, el conjunto de conocimientos y destrezas necesarios para participar en la vida pública y desenvolverse productivamente en la sociedad moderna (operaciones aritméticas básicas; la lectura y comprensión de un texto escrito; la comunicación escrita; la observación, descripción y análisis crítico del entorno; la recepción e interpretación de los mensajes de los medios de comunicación modernos; y la participación en el diseño y la elección de trabajos de grupo). Dichas destrezas constituyen la base necesaria para futuros aprendizajes, sea en la escuela o fuera de ella. Al referirse a la sociedad moderna se debe considerar que no se caracteriza solo por la incorporación de la racionalidad instrumental y el progreso técnico, sino también por ser un conjunto orgánico de ciudadanos, capaz de reflexionar sobre sí mismos, de determinar sus demandas, de integrarse internamente, de responder a un entorno cambiante y de resolver problemas complejos".

<sup>82</sup> En la pág. 23, se señala que "El patrón de desarrollo económico que rigió en América Latina a partir de la Segunda Guerra Mundial mostró diversos signos de agotamiento a fines de los años setenta y comienzos de los ochenta". Además,



La década de los ochenta se presenta como fin de ciclo y transición hacia un periodo cuyo dinamismo social estará determinado por la educación y la producción de conocimiento. Tal transición está representada también por el desafío de la democratización en los años noventa, que enfrenta mayor crecimiento de la pobreza y distanciamiento entre aspiraciones y realidad (para el caso de los jóvenes) y las nuevas demandas que plantea la inserción internacional (competitividad y apertura comercial).

Pablo Serrano de la CEPAL, señala que: "La estrategia propuesta se articula en torno a los objetivos de *ciudadanía* y *competitividad*, adopta como criterios inspiradores las políticas de, *la equidad* y *el desempeño eficiente*, y como lineamientos de reforma institucional la *integración nacional* y la *descentralización*."<sup>83</sup>

Se hace énfasis en que la formación contemporánea de la ciudadanía no se agota en la esfera política del voto y la igualdad formal ante la ley, ya que el ejercicio de la ciudadanía implica otros aspectos, que tienen que ver con la cohesión social, con la equidad en la distribución de las oportunidades y los beneficios, y con la solidaridad en el seno de una sociedad compleja y diferenciada.<sup>84</sup> Por competitividad están entendiendo sobre todo la generación y expansión de las capacidades endógenas necesarias para sostener el crecimiento económico y el desarrollo nacional dentro del marco de la globalización.

---

mención como antecedente el patrón histórico de desarrollo latinoamericano que se sustenta, en parte, en la renta de los recursos naturales y el endeudamiento externo y, en el plano interior, en el desequilibrio financiero y el impuesto que representa la inflación, por lo que quedó en evidencia contrastes notables con respecto a los países desarrollados, en relación al proceso de ahorro-inversión, a la formación de recursos humanos y la difusión del progreso técnico.

<sup>83</sup> Serrano, Pablo, op. cit. pág. 81. CEPAL-UNESCO, op. cit. en la pág. 125, se menciona que: "El objeto de la estrategia propuesta es contribuir, durante los próximos diez años, a crear las condiciones educacionales, de capacitación y de incorporación del progreso científico-tecnológico que hagan posible la transformación de las estructuras productivas de la región en un marco de progresiva equidad social. Dicho objetivo sólo podrá alcanzarse mediante una amplia reforma de los sistemas educacionales y de capacitación laboral existentes en la región, así como mediante la generación de capacidades endógenas para el aprovechamiento del progreso científico-tecnológico. Efectuar esa reforma es imprescindible si se desea dinamizar el cambio de las estructuras económicas, aumentar la competitividad de los países de la región y reforzar la organización institucional y los valores de la democracia." Señala como medio para su logro el consenso nacional.

<sup>84</sup> CEPAL-UNESCO, op. cit. pág. 127, además ahí mismo señala también que la formación de ciudadanos impone a los sistemas educacionales el desafío de: distribuir equitativamente los conocimientos y el dominio de los códigos en los cuales circula la información socialmente necesaria para la participación ciudadana, y formar a las personas en los valores y principios éticos y desarrollar sus habilidades y destrezas para lograr un buen desempeño den los diferentes ámbitos de la vida social: en el mundo del trabajo, la vida familiar, el cuidado del medio ambiente, la cultura, la participación política y la vida de su comunidad.

Respecto al establecimiento de lineamientos de equidad y desempeño eficiente<sup>88</sup>, en el diseño de las políticas educativas del Estado, exigir de éste, activa participación, que compense desigualdades en el sistema educativo, que equipare oportunidades, que subvencione a los que lo necesitan, que refuerce capacidades educativas en las localidades y regiones más atrasadas y apartadas.

Se subraya que una reforma educacional en los sistemas de formación de recursos humanos, no debe guiarse sólo por metas de competitividad, autonomía y desempeño, sino también debe considerar metas de ciudadanía, integración y equidad.

En el plano de la reforma institucional, la estrategia se propone descentralizar y dar mayor autonomía a las escuelas y otros centros educativos, integrarlos en un marco común de objetivos, para que la educación contribuya a lograr una mayor cohesión de las sociedades cada vez más segmentadas. En otras palabras se propone "romper el aislamiento de los establecimientos educativos y de generación y transmisión de conocimientos, y de introducir modalidades de acción en que los actores tengan mayores márgenes de autonomía en las decisiones, así como mayor responsabilidad por los resultados".<sup>89</sup>

CEPAL-UNESCO, señalan en su documento siete objetivos de política para poner en práctica la estrategia propuesta:

1. Generar una institucionalidad del conocimiento abierta a los requerimientos de la sociedad. Objetivo estratégico, pues identifica la superación del actual aislamiento del sistema educativo con respecto a los requerimientos sociales.

<sup>88</sup> Ibidem, págs. 129 y 130, donde el documento enfatiza que: "La equidad tiene que ver con el acceso a la educación -es decir, con iguales oportunidades de ingreso- y con la distribución de las posibilidades de obtener una educación de calidad. Es decir, con oportunidades semejantes de tratamiento y de resultados en materias educacionales. En el contexto de la estrategia propuesta, la equidad se relaciona, además, con la orientación y el funcionamiento del sistema y, por ende, con las políticas que guían su desarrollo"... "El desempeño del sistema es eficaz cuando el país alcanza las metas que ha definido en su estrategia de desarrollo y cuando los centros educacionales cumplen con las metas previstas en su proyecto. El desempeño tiene que ver, por tanto, con proyectos institucionales y su ejecución; más específicamente con metas, calidad y rendimiento."

<sup>89</sup> Serrano, Pablo, op. cit. pág. 82. CEPAL-UNESCO, op. cit. pág. 131, donde se menciona que la "integración y descentralización no deben entenderse como términos pertenecientes exclusivamente a la esfera administrativa. En este contexto, significan una verdadera mutación en los principios mismos de la organización institucional de la educación, que incidiría en dos planos: el de las unidades educativas y el del sistema"... "una verdadera descentralización significa entonces autonomía, sentido de proyecto, identidad institucional, e iniciativa y capacidad de gestión radicadas dentro de los propios centros educacionales."

2. Asegurar un acceso universal a los códigos culturales de la modernidad. Este es uno de los resultados buscados con esta apertura.
3. Impulsar la creatividad en el acceso, difusión e innovación científico-tecnológicos. Es visto como otro de los resultados perseguidos.
4. Propiciar una gestión institucional responsable. Como factor en el logro de los resultados esperados
5. Apoyar la profesionalización y el protagonismo de los educadores. Factor de logro de resultados.
6. Promover el compromiso financiero de la sociedad con la educación. Factor de obtención de resultados.
7. Desarrollar la cooperación regional e internacional. Factor de logro de resultados. <sup>87</sup>

La propuesta de la CEPAL se distingue de la del Banco Mundial, es más completa sobre todo en lo que respecta a la refuncionalización del Estado. La idea central en torno a la cual se articulan las demás es que "la incorporación y difusión deliberada y sistemática del progreso técnico constituye el pivote de la transformación productiva y de su compatibilización con la democratización política y una creciente equidad social". <sup>88</sup>

Destaca el fortalecimiento de la base empresarial, la infraestructura tecnológica, la creciente apertura a la economía internacional y, la formación de recursos humanos, así como el conjunto de incentivos y mecanismos que favorecen el acceso y la generación de nuevos conocimientos. En este último ámbito, los rezagos en el eje educación-conocimiento dificultan posibles avances en otros aspectos de la incorporación y difusión del progreso técnico.

En la transformación productiva con equidad y las tareas de la educación, se supone el apoyo financiero para concretar los cambios y apoyar en la inversión en recursos humanos, el desarrollo científico-tecnológico y la expansión de la pequeña y mediana empresa, y para establecer nexos entre los distintos subsistemas.

En México, en el marco de la globalización, el panorama del modelo neoliberal en el ámbito educativo, no es absolutamente privatizador, sino más bien reestructurador del

---

<sup>87</sup> CEPAL-UNESCO, op. cit. pág. 141.

<sup>88</sup> Ibidem, pág. 15.

aparato administrativo en la actualidad (1996) como ya mencionábamos antes. Fue en el sexenio de MMH cuando se inició esta influencia del Banco Mundial en la política educativa del gobierno. Más adelante señalaremos cómo se acentuó esta tendencia con el Acuerdo para la Modernización de la Educación Básica en mayo de 1992.

En la propuesta de la CEPAL-UNESCO se proporcionan algunas de las orientaciones generales para el desarrollo y futuro de América Latina en torno a las siguientes cuestiones:

*Reeducación del Estado.* Desde la perspectiva de la CEPAL-UNESCO se requiere de un tipo de Estado distinto del Estado benefactor. El nuevo Estado debe prestar apoyo a la base empresarial, surgida durante el periodo de asistencia social estatal para que ejerza sus responsabilidades en el ámbito productivo, y también promover el desarrollo de las capacidades necesarias para alcanzar niveles internacionales de competitividad, buscar mayor equidad (función compensadora del Estado) e impulsar la sustentabilidad ambiental. Para esto, las modificaciones que es necesario introducir al Estado comprenden su modernización, la reforma tributaria y el diseño de nuevas políticas e instituciones para financiar el desarrollo.

Aun con el esfuerzo interno, se requiere del apoyo externo para posibilitar *la transformación productiva con equidad*, su éxito en el Estado Nacional dependerá de la evolución del contexto internacional, en las áreas del comercio, intercambio tecnológico y financiero.

*La deuda externa* constituye una traba poderosa que frena el impulso del desarrollo en los países de la región. Es preciso disponer de mayor holgura para la mencionada transformación productiva, para no postergar las decisiones y la movilización interna de recursos. Los progresos en la solución de la deuda externa complementan sin sustituir la responsabilidad. Dentro de esta propuesta "cepalina" se menciona la importancia del aporte de la banca de desarrollo a la educación y la producción de conocimiento.

Para incrementar la competitividad y la equidad debe ser fortalecida el área de formación de recursos humanos y de difusión del progreso técnico.

La competitividad que conduce a elevar el nivel de vida se basa en el aumento de la productividad y en la incorporación y difusión del progreso técnico. Debido al uso de los recursos naturales y su transformación, la competitividad y la equidad requieren de *sustentabilidad ambiental* ya que incide en la calidad de vida.<sup>65</sup>

---

<sup>65</sup> Ibidem, págs. 33 y 34. En relación con la sustentabilidad ambiental, en el documento se hace mención en estos términos: "El impresionante esfuerzo de los países industrializados por ahorrar energía provocado por su encarecimiento a partir de 1973, y que ha influido sobre el diseño de productos, los procesos de fabricación, los sistemas de transporte y el uso doméstico, constituye tal vez el caso más notable dentro de un proceso más amplio tendiente a racionalizar el uso de los recursos naturales. Tal proceso ha sido estimulado y favorecido por la intensificación de la competencia, la progresiva reducción del lapso entre diseño y producción, el desarrollo de productos sintéticos, la introducción de nuevos materiales y el uso creciente de la automatización para controlar el proceso destinado a hacer más eficiente el uso de las materias primas. A esto se agrega la creciente preocupación por la sustentabilidad ambiental, que ejerce su impulso en la misma dirección."

"La sustentabilidad ambiental se ha convertido en un valor universal, nutrido por la legítima preocupación respecto de la calidad de vida de la población, así como por las consecuencias de algunos desastres ambientales recientes. El desafío de la sustentabilidad ambiental ha generado, por una parte, costos adicionales y, por otra, un esfuerzo importante en materia de innovación tecnológica, que tiende precisamente a neutralizar los efectos negativos sobre el medio ambiente y a elevar la capacidad de competencia de los bienes en un contexto de creciente sensibilidad con respecto a la dimensión ambiental."... "Dado que la inserción internacional de América Latina se apoya en gran medida en la explotación y aprovechamiento de recursos naturales con diversos grados de transformación, la sustentabilidad ambiental en los países de la región no solo incide en la calidad de vida sino que también condiciona su nivel."

## II. LA POBREZA, SU CRECIMIENTO Y SUS IMPLICACIONES EN LA EDUCACIÓN.

### **Breve acercamiento al análisis de las causas, las dimensiones de la pobreza en México y las políticas para su alivio**

Sin pretender abordar a profundidad el problema de la pobreza en México trataremos de explicar cómo y por qué se ha manifestado un crecimiento de este fenómeno, para posteriormente identificar sus implicaciones en el ámbito educativo. Por lo general, se menciona que el origen de la pobreza del país se encuentra en el rezago del desarrollo rural y su reflejo en las zonas urbanas a donde emigra la población rural en busca de mejores niveles de vida. El problema del campo no es parte de este análisis, sin embargo, no es posible soslayarlo, aunque sólo será mencionado de manera superficial.

Históricamente en México ha habido un desequilibrio rural-urbano, a partir de la centralización de la asignación de recursos de la federación y de que los pocos recursos que se canalizan a las áreas rurales han beneficiado a los productores y propietarios de las tierras más rentables, afectando a los grupos pobres, no propietarios. "Son las formas de producción y de apropiación de los recursos productivos, así como el sistema de relaciones que se establece entre los diferentes sectores, lo que explica en mayor medida la existencia de tales desigualdades, y por lo tanto de las regiones o zonas marginadas. En el caso concreto de la marginación en el medio rural, algunos autores coinciden en que el avance del capitalismo amplía la brecha entre el desarrollo urbano y el rural. La crisis del sector agrícola en México y, en general, el desarrollo desigual entre este sector y el industrial se debieron, según diversos estudios, a la estrategia de desarrollo seguida después de la segunda guerra mundial, y que favoreció claramente a este último en detrimento del primero." <sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Cfr. *Geografía de la Marginación*, COPLAMAR-Siglo XXI, México 1983, pág. 20. En este estudio, COPLAMAR presenta la investigación realizada para determinar el índice de marginalidad a nivel nacional, se traza como objetivos establecer una delimitación regional de la marginación en México, para mejorar las estrategias de atención a los grupos marginados del campo, y fortalecer la programación de actividades. El trabajo inicia con un marco de referencia donde se presentan algunos enfoques que intentan explicar las causas de las desigualdades regionales y de la marginación en el medio rural: Desarrollista, Dependientista, Colonialista Interno. A partir de dicho marco de referencia se definieron el método estadístico y los indicadores socioeconómicos para calcular el grado de marginación de las diferentes unidades geográficas. Para realizar el cálculo del grado de marginación en toda la República se realizó una estratificación de los niveles de marginación con criterios de: muy alto, medio, medio bajo y bajo. Las dimensiones utilizadas en dicho estudio

Otra interpretación menciona que la pobreza se refiere a la insuficiencia de ingresos (flujos en dinero o en bienes) y de riqueza (disponibilidad de activos) y es un fuerte determinante de factores tales como la *debilidad física*, (que se vincula con la desnutrición, salud deficiente); el *aislamiento* (que considera la lejanía física, la carencia de educación, la ignorancia y la falta de acceso a servicios e información; la *vulnerabilidad* (situación psicosocial de las personas tendientes a la tensión interna y externa); y la *falta de poder* (incapacidad y debilidad de enfrentarse a su situación de explotación frente a los poderosos).<sup>2</sup>

El tema de la pobreza, como muchos otros, tiene múltiples interpretaciones, definiciones diferentes y diversas formas de abordarla y medirla. Igualmente hay estudios que centran conceptual y metodológicamente el análisis bajo el término de marginalidad<sup>3</sup> y otros bajo el término de pobreza.

---

fueron la alimentación, educación, salud, vivienda y sus servicios y otras necesidades. Para cada dimensión se establecieron indicadores que fueron construidos, retomando datos del IX Censo General de Población y Vivienda, de Estadísticas Vitales de los Estados Unidos Mexicanos, de la SSA y de la SAHOP. Cabe aclarar que en el estudio se citan dos autores respecto a los distintos enfoques señalados: a Rodolfo Stavenhagen, *Las clases sociales en las sociedades agrarias*, México, Siglo XXI, 1969; y Pablo González Casanova, *La Democracia en México*, Ed. Era, 1965. Además a Paul Singer, *Ciudad y ciudad en el contexto histórico latinoamericano*, en cuadernos CEBRAP, núm. 7 Sao Paulo, 1972, entre otros como Arturo Warman y Julio Boltovskoy.

<sup>2</sup> Salles, Nuzma y Rodolfo Turán, "Familia, género y pobreza", en: *El Cotidiano* 68, marzo-abril, 1995. U.A.M. Azcapotzalco, México, pag. 10. Los autores analizan el problema de la pobreza a la luz de los determinantes de género, señalan que los indicadores de pobreza son captados con base en información de hogares, sin reconocer las diferencias entre géneros y generaciones. Estos autores mencionan dos enfoques de la pobreza: 1.- Robert Chambers y su formulación de la "trampa de la privación" que incluye cinco conjuntos: (a) la pobreza, (b) la debilidad física, (c) el aislamiento, (d) la vulnerabilidad y, (e) la carencia de poder. 2.- Amartya Sen y su noción de capacidades, junto con Meghnad Desai señala que una persona es pobre si carece de los recursos para ser capaz de realizar un cierto mínimo de actividades, señalando cinco capacidades básicas y necesarias: (a) la capacidad de permanecer vivo/gozar de una vida larga, (b) la capacidad de asegurar la reproducción intergeneracional, (c) la capacidad de una vida saludable, (d) la capacidad de interacción social y, (e) la capacidad de tener conocimiento y libertad de expresión y pensamiento. Para lograr que toda persona sea capaz de realizar esas actividades se requieren recursos tanto de ingreso privado, como de bienes y servicios públicos, de activos físicos, así como de capital. Estas capacidades podrían traducirse en derechos en varios ámbitos o en derechos de acceso a los recursos necesarios para adquirirlos. Las tres primeras capacidades se relacionan con la salud, la nutrición y la libertad y autonomía, las dos últimas capacidades se refieren a la vida social y política.

<sup>3</sup> CONAPO-CONAGUA: *Indicadores Socioeconómicos e Índices de Marginación Municipal*, México 1990, pag. 15. En este documento se menciona que la marginación social puede ser entendida como un fenómeno estructural múltiple, que integra en una sola valoración las distintas dimensiones (vivienda, ingresos monetarios, educación y distribución de la población), formas e intensidades de exclusión o no participación en el proceso de desarrollo y en el disfrute de sus beneficios. Una ventaja del análisis de la marginación social, a través de sus dimensiones, formas específicas e intensidades, es su capacidad de proporcionar una valoración unitaria del conjunto de las carencias y, a la vez, mostrar un diagnóstico sobre cada una de las dimensiones específicas. Apoyándose en el análisis multivariado, ofrece un panorama múltiple y particular de exclusión social y de sus implicaciones espaciales. Además aporta medidas analíticas (índice), que son de gran utilidad para el diseño de políticas económicas y sociales específicas de ataque a la exclusión social.

En este ensayo utilizo el término pobreza porque me parece que expresa de manera más sencilla, una realidad existente: la carencia relativa o absoluta de bienes materiales y culturales.

Probablemente respecto de este tema "no se piensa igual en un castillo que en una choza". No se explica de la misma forma desde un escritorio del Banco Mundial, desde una aula universitaria o de una dependencia gubernamental<sup>6</sup>, que desde los pensamientos de la gente que vive la realidad de la pobreza.

Santiago Levy<sup>7</sup> nos dice que la pobreza no es un problema unidimensional sino que los pobres constituyen grupos heterogéneos, que no podrían ser tratados y atendidos de la misma manera, sino que requerirían de diversos programas para ayudarlos, lo cual parece hasta cierto punto correcto si consideramos que no se puede aplicar, de manera indistinta, la misma medicina a todo mal, sino que a cada quien y a cada cual según sus requerimientos y necesidades.

---

<sup>6</sup> *Ibidem*. En el apartado denominado "El concepto de Marginación" págs. 9 a la 20, se presenta una valiosa síntesis de la trayectoria de las discusiones científicas sobre el concepto de marginación social, señalando el enfoque funcionalista, y el crítico marxista, ambos retomados por analistas latinoamericanos en la Teoría de la CEPAL, en la cual "sociólogos y economistas lograron una síntesis creativa de dichas corrientes al integrarlas en una explicación objetiva y coherente sobre las causas del atraso económico, la dependencia económica de los países de mayor desarrollo, el rezago y la desigualdad social que nos ha caracterizado en la evolución económica internacional." "En términos generales, puede decirse que el aporte sustantivo residió en considerar que frente a las tendencias a la *homogeneización económica y social* de los países de mayor desarrollo, en las áreas de industrialización tardía y dependiente se reproduce permanentemente la *heterogeneidad del aparato productivo y una estructura social* abigarrada, fruto de la convivencia entre tradición y modernidad." "Las relaciones de dependencia y la heterogeneidad estructural interna, que tienen una raíz histórica, en la época contemporánea se originan en la forma, patrón o *estilo de desarrollo implantado*, el cual inhibe o retarda las oportunidades de crear, incorporar y propagar el progreso técnico en el conjunto de la economía, y bloquea o impide la participación y disfrute de todos los actores en el proceso de desarrollo y sus beneficios." "De este modo, al concebir la desigualdad y la exclusión como fenómenos estructurales característicos de las áreas atrasadas y dependientes, la *conceptualización de la marginación social se distingue claramente de la realidad y de los estudios sobre la pobreza en países industrializados...*" En este contexto, los estudios sobre marginación de México y América Latina definieron un campo de análisis donde se distinguen dos enfoques o modos de conceptualizar la marginación social: "a) es producto de la resistencia de origen histórico y sociocultural de los actores tradicionales para integrarse al proceso de modernización..., que se expresa en parcial inserción a la economía de mercado y bajos ingresos que resultan de una productividad del trabajo inferior a la media social; y b) es fruto de un "estilo de desarrollo" donde la modernización, parcial y precaria, reproduce las condiciones sociales de exclusión en que se encontraban originalmente determinados grupos sociales integrados al proceso de desarrollo." pág. 10, (el subrayado es mío).

<sup>7</sup> Levy, Santiago. "1. La Pobreza en México" en: Véllez, Félix. Compilador. *La Pobreza en México: Causas y políticas para combatirla. México*. ITAM/F.C.E. 1994, págs. 15 a 112 - Primer lugar del Premio Nacional de Economía 1992. Banco Nacional de México. Director de la Unidad de Desregulación Económica y Coordinador de Asesores de la SECOFI; profesor asociado de economía en la Universidad de Boston.



De las distintas interpretaciones de la pobreza surgen diferentes datos que pueden confundir respecto de las dimensiones cuantitativas del fenómeno.<sup>6</sup>

Lo que si es bastante claro es que a partir de dichas interpretaciones, no todos los pobres son igualmente pobres, así se distinguen, básicamente, dos variables: *pobreza extrema* y *pobreza relativa*, cuya diferencia radica según S. Levy en el nivel de alimentación y salud, que es mejor en condiciones relativas en la gente con pobreza moderada que en los extremadamente pobres, quienes no pueden proveerse de una alimentación suficiente que les permita un buen desempeño en la vida y actividades cotidianas, como la educación o el trabajo mismo, en cuyo ambiente son más vulnerables a las enfermedades.<sup>7</sup>

Llama la atención que en el análisis que S. Levy realiza sobre la pobreza, señale que el diseño de las políticas para los dos tipos de pobres debe ser distinto. La gente con pobreza moderada (o relativa) es aquella que carece de educación o de algún servicio público básico y se le puede ayudar a ampliar las oportunidades de acceso a dichos servicios; y los extremadamente pobres además tienen dificultades para adquirir los alimentos básicos, por lo que deben primero atender su nutrición para aprovechar oportunidades de acceso a otros servicios.

Parece lógico y coherente el planteamiento de este autor, sólo queda la duda de si en México ha habido un diseño de políticas que impliquen el combate a la pobreza desde su raíz, es decir desde la estructura económica y sus relaciones de producción, o únicamente se reduzcan a compensar las carencias con programas de corto plazo.

---

\* Hernández-Laos, E. (1989). "Medición de la incidencia de la pobreza y de la pobreza extrema en México". México. U.A.M. mimeografiado. Citado por Santiago Levy, op. cit. págs. 17 y subsquentes. Menciona que de 81 millones de mexicanos en 1990 60% son pobres, 20.2 millones (significan 20 a 25%) viven en condiciones de pobreza extrema y 28.4 millones (de 35 a 40%) son moderadamente pobres.

Por su parte, el Banco Mundial (1989). México: Strategy Proposal for Regional/Rural Development in the Disadvantaged States, informe 7786-ME, vols. I y II. Washington, además de otros textos citados por Santiago Levy, op. cit. pág. 17 y subsquentes, es bastante ambiguo al presentar datos en distintos estudios:

- En 1989 BM, calculaba en México, 21.6 millones de habitantes pobres sin distinguir entre pobreza y pobreza extrema.

- En 1982 BM, decía que 21% del total de hogares mexicanos era desesperadamente pobre.

- En 1990 BM, declara que 25 millones de mexicanos son pobres y 7 millones sufren indigencia.

\* Salles, Vania y Rodolfo Tuirán, op. cit. pág. 9. Señalan que la pobreza relativa se define en relación con contextos sociales donde las carencias se confrontan y se diferencian con otras situaciones; y la pobreza absoluta donde las necesidades no pueden tener comparación en términos de contexto social, por lo que su satisfacción remite al derecho humano, vinculando la cuestión de la necesidad con la de justicia.

La pobreza es un problema socio-económico. Aunque indirectamente está relacionado con él, la pobreza no es un problema que se reduzca únicamente a la desigualdad en el ingreso,<sup>8</sup> porque ésta última es producto del modelo de acumulación de capital en una estructura económica cuyo aparato productivo se encuentra vinculado al sector externo de la economía (exportaciones), desarticulado en sí mismo y desligado de las posibilidades de consumo de las mayorías, así pues está ligado a los grupos sociales más poderosos que concentran el ingreso.

Para que se dieran las condiciones de existencia de una mayoría de población pobre en situación extrema o relativa (moderada), tuvo que existir una estructura económica administrada o controlada por ciertas políticas económicas que crearon desigualdades sociales y económicas, entre las que podemos señalar: la desigual distribución del ingreso y la explotación de la fuerza de trabajo, traducida en bajos salarios para los trabajadores y excesivas ganancias para los capitalistas; como se menciona con anterioridad, en un marco o proceso de industrialización cuya producción está orientada al consumo de los estratos sociales de altos ingresos, y en un descuido del campo, de su actividad productiva.

Levy, establece que aunque para la elaboración de políticas es muy importante distinguir entre *pobreza moderada* y *pobreza extrema*, no es fácil establecer esta diferencia, y se pregunta ¿cómo podemos trazar una línea entre los individuos, que como resultado de su nivel de nutrición pueden "desempeñarse adecuadamente", y los que no pueden hacerlo? Sin embargo, reconoce que las diferencias entre estas categorías se tornan significativas conforme se incrementan las desigualdades en el ingreso.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Orozco, Moisés I. "Otras Políticas Para el Alivio de la Pobreza Extrema", en Vélez, Félix. *La Pobreza en México: causas y políticas para combatirla*. México, ITAM/FCE, 1994, pág. 114, señala que suele existir confusión entre dos conceptos fundamentales: desigualdad y pobreza. Desigualdad es un concepto muy ambiguo, para su definición y medición suelen considerarse parámetros de ingreso, gasto o riqueza. "existe desigualdad siempre que haya disparidades entre los individuos en cualesquiera de los tres rubros, lo cual no tomaría en cuenta factores individuales importantes como gustos, elecciones, edad, ciclo vital, oportunidades y resultados." Respecto a la pobreza, se aceptan dos criterios: pobreza absoluta y pobreza relativa; la relativa significa que un individuo no tiene acceso a los bienes comúnmente obtenidos por otros, y la absoluta cuando su ingreso no es suficiente para cubrir una o varias "necesidades básicas" como la alimentación, la salud, la educación.

Para aclarar aún más estos conceptos, en el estudio antes citado de COPLAMAR, *Geografía de la Marginación*, el término marginación es utilizado para "caracterizar aquellos grupos que han quedado al margen de los beneficios del desarrollo nacional y de los beneficios de la riqueza generada, pero no necesariamente al margen de la generación de esa riqueza ni mucho menos de las condiciones, que la hacen posible." pág. 22.

<sup>9</sup> Levy, Santiago, op. cit. págs. 17 y 18, menciona que para determinar la línea de pobreza (para medir este fenómeno) se pueden emplear dos métodos: uno que utiliza un solo indicador, la ingestión de alimentos y el otro que utiliza una serie de

Medir la pobreza tiene sus dificultades y limitantes por la diversidad de condiciones socioculturales e indicadores socioeconómicos que divergen y varían, según el tipo de población, sexo, región urbana o rural, por estados y municipios. "El empobrecimiento generalizado constituyó en sí mismo un fenómeno desafiante para las ciencias sociales. Una primera iniciativa consistió en recuperar los progresos realizados a lo largo de los setenta en materia de conceptos, métodos y técnicas de evaluación y cuantificación sobre todo de los estudios realizados bajo la categoría social denominada *pobreza*." <sup>10</sup>

---

indicadores socioeconómicos. También señala que en México se utiliza el salario mínimo para determinar la pobreza y esto puede ser inapropiado debido a las desviaciones transitorias a que está sujeto el salario mínimo derivado de los choques macroeconómicos. En ese sentido *línea de pobreza* se refiere a una serie de indicadores que van de la alimentación y niveles de consumo de calorías y proteínas al gasto en lo que se denomina canasta de productos básicos, y el método con el que se miden estos indicadores.

<sup>10</sup> Cfr. CONAPO-CONAGUA, op. cit. págs. 11 a la 16. Asimismo, en este documento se señala que "el estudio de la desigualdad social a través del concepto "pobreza", dio curso a una intensa y sugestiva discusión teórica y metodológica que derivó en el perfeccionamiento de enfoques y criterios normativos, así como en el notable y útil refinamiento de técnicas de análisis y cuantificación." Desde fines de la década de los setenta fueron incorporados en los estudios sobre desigualdad social en México, la categoría social "pobreza" así como los dos métodos más usuales para medirla: I. Línea de Pobreza (LP) y II. Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Se distinguen tres variantes del Método LP: 1).- Canasta Normativa Alimentaria (CNA), consiste en definir los requerimientos nutricionales mínimos per cápita y su costo define la Línea de Indigencia (LI) o zona de pobreza extrema. Para obtener la LP se multiplica la LI por el inverso del coeficiente de Engel. El hogar con ingreso o gasto en consumo menor que la LP se considera pobre. Esta variante ha predominado en los enfoques de medición de la pobreza en América Latina, en especial en los trabajos de la CEPAL; 2).- Una segunda variante de LP es la Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales (CNSE). Entre las diferentes CNSE que se han elaborado, destaca la de CCIPLAMAR. Una vez calculado el costo de la CNSE por hogar se compara con su ingreso o gasto en consumo para considerar pobres a los hogares que reciben un ingreso por debajo del costo de dicha canasta; 3).- Una tercera variante metodológica poco utilizada, la Canasta Submínima (CSM). Al igual que las dos anteriores, se calcula el costo y se compara con el ingreso o gasto en consumo por hogar, dividiendo a la sociedad en hogares pobres y no pobres. El Método NBI consiste en definir normativamente un patrón de necesidades básicas y la cantidad de bienes y servicios para satisfacerlas; para cada una de las necesidades consideradas se seleccionan variables e indicadores con un nivel mínimo debajo del cual se considera que el hogar no satisface la necesidad en cuestión. Se clasifican los hogares con una necesidad insatisfecha como pobres y con más de una necesidad se definen como pobres extremos. Debido a las limitaciones de ambos métodos por no poder captar de manera integral el problema de la pobreza, ya que LP pone énfasis en el ingreso corriente o consumo, y el NBI se basa en las necesidades asociadas con servicios del Estado y se centra en los requerimientos de consumo e inversión pública y privada, se ha buscado complementarlos buscando una medida que salve las limitaciones de cada uno, el PNUD promovió la aplicación combinada definiendo el Método Integrado de Medición de la Pobreza (MIP) o LP-NBI, además de otros métodos como el Índice de desarrollo humano (IDI) y el Índice de Progreso Social (IPS). A partir de todas las limitaciones de estos dos métodos CONAPO presenta este estudio que recupera el concepto de "marginación social" a partir de las aportaciones teóricas y metodológicas realizadas en décadas anteriores; se define la situación de exclusión en relación a las condiciones medias en que viven y se reproducen los grupos y ciudadanos participantes de la sociedad que se estudia en cuatro dimensiones: vivienda, ingresos monetarios, educación y distribución de la población. La valoración integrada de las cuatro dimensiones estructurales de la marginación social arroja una medida de déficit social distinta de los indicadores de pobreza. En contraste, con los métodos de la LP y las NBI, donde la unidad de análisis es hogar-insatisfacción de necesidades, aquí la unidad de referencia está constituida por la *relación espacio-sociedad*, es decir los municipios y la población que los habita, y la valoración de la magnitud e intensidad de la marginación tiene el objetivo de definir el perfil de las *desigualdades territoriales* en el proceso de desarrollo, reportando el "grado de marginación municipal", no los "hogares pobres". Dentro del estudio CONAPO, se define a la "población marginada, como integrante de una sociedad en la que por diversas causas la organización socioeconómica y política vigente la integra en el subsistema económico (producción-distribución de bienes y servicios) pero la excluye total o parcialmente del acceso al consumo y disfrute de bienes y servicios y de la participación en los asuntos públicos."

Sin que se pretenda ahondar en este aspecto, me parece importante mencionar el resumen al que llegó S. Levy. "Tomando como base la EIG (Encuesta de Ingreso-Gasto a 5 mil hogares) de 1984 encontramos que: *i*) como máximo 19.5% de la población se encuentra por debajo de la línea de pobreza extrema, aunque probablemente se trate de una sobrestimación; *ii*) los extremadamente pobres se localizan en su mayoría en áreas rurales; *iii*) los más pobres entre los extremadamente pobres también se localizan en su mayoría en las áreas rurales; *iv*) los extremadamente pobres tienen familias numerosas, mayor proporción de hijos, mayor relación de dependencia y niveles de educación más bajos; *v*) ni siquiera los extremadamente pobres destinan más del 60% del gasto monetario total a la alimentación; *vi*) la mayoría de la población extremadamente pobre desempeña actividades agrícolas; y *vii*) la población urbana extremadamente pobre está en mejores condiciones que la de áreas rurales, aunque sus características gastos y educativas son similares." <sup>11</sup>

¿Para qué es toda esta justificación? ¿Para indicar, que no hay tantos pobres extremos como se dice? ¿Para señalar que los pobres extremos sólo están en las zonas rurales dispersas y muy pocos en las zonas urbanas? ¿Para justificar que las políticas neoliberales van a solucionar la pobreza extrema porque ésta no es producto de la industria, sino de un descuido del campo? ¿Y porque se descuidó el campo?

No es factible considerar sólo a la pobreza extrema del medio rural como la única y real pobreza nada más porque es la más radical de las pobrezas, y las moderadas, sólo porque no son tan pobres-pobres como los otros. Es imposible creer que unos por ser menos pobres deban estar excluidos de acciones de programas de asistencia, por muy limitada que éstas sean. La exquisita delimitación del concepto a través de indicadores y fórmulas econométricas que se elaboran para definir más precisamente las particularidades de la pobreza, su identificación y ubicación geográfica puede incluso llegar a ser un problema ético, a pesar de que su justificación está en relación con la necesidad de establecer políticas para su combate.

Moisés I. Orozco señala que: "Para el caso de México se han realizado varios estudios que intentan describir la extensión, la profundidad y la localización de la pobreza extrema.

---

<sup>11</sup> Levy, Santiago, op. cit. pág. 51.

Dichos estudios difieren, a veces de manera importante, en sus resultados. Las diferencias surgen sobre todo por utilizar líneas e índices de pobreza distintos. Por ejemplo, según la SPP/OIT/PNUD 8.7% de la población se encuentra en estado de pobreza extrema mientras que para Hernández-Laos (1991) dicho porcentaje es de casi 30%. Dichos contrastes sólo podrían eliminarse si existiera consenso en la manera de construir una línea de pobreza y en utilizar un índice considerado óptimo. Desde luego, la dispersión de los resultados implica consideraciones de importancia para la formulación correcta de políticas públicas, pues es evidente que cualquier programa contra la pobreza extrema debe partir de una identificación realista de los pobres extremos." <sup>12</sup>

En un contexto de crisis económica, la pobreza se agudiza y crece, al expresarse en carencias de alimentación, vivienda, salud, educación, cultura y entretenimiento, transporte y comunicaciones, vestido, necesidades personales.

En épocas de crisis, con políticas de reducción del gasto público, de déficit fiscal, de estancamiento productivo, la pobreza de la población crece porque conlleva el desempleo abierto (aunque este fenómeno sea más evidente en zonas urbanas) de la fuerza de trabajo, el aumento de los precios y tarifas de las mercancías y servicios, el control salarial, la afectación de programas de asistencia social. El abandono del campo y la crisis agrícola no permiten el mejoramiento de las condiciones de la población pobre de las zonas rurales.

Por mencionar un dato de cómo puede crecer la pobreza, en un apartado anterior (Antecedentes) se señala que entre 1987 y 1988 los bienes y servicios aumentaron en 100% mientras que los salarios sólo lo hicieron en 15%, con ello podemos ver cómo en ese breve periodo se perdió capacidad de compra y consumo y se deterioró el nivel de

---

<sup>12</sup> Orozco, Moisés I. op. cit. pag. 117. Asimismo en las págs. 114 y 115, señala que: "Uno de los métodos para determinar las condiciones de la pobreza absoluta es la línea de pobreza. Esta medida fija cierta cantidad de ingreso por debajo de la cual una persona es considerada pobre. El nivel de ingreso que determina la línea de pobreza hace referencia otros conceptos como la nutrición o la salud. La línea de pobreza extrema o absoluta fija el ingreso mínimo necesario para obtener una canasta alimenticia que cubra los requerimientos de nutrición básicos de un individuo. La distancia que existe entre el nivel de ingreso de un individuo y la línea de pobreza se conoce como "brecha de pobreza". Este concepto puede entenderse como el ingreso adicional que requiere un individuo pobre para salir de la pobreza"... "Adicionalmente, existe algún grado de relatividad aun dentro de la pobreza absoluta. Dentro del grupo de los pobres hay quienes lo son más que otros. Para medir el grado de pobreza de una población suelen utilizarse los índices de pobreza."

vida de los mexicanos, aunque aquí no se establezca la distinción entre población en "pobreza moderada" y "pobreza extrema".

Entre 1960 y 1987, años para los cuales se dispone de información, la población que no ha podido satisfacer sus necesidades esenciales ha evolucionado en la siguiente forma:

<b>AÑOS</b>	<b>1960</b>	<b>1970</b>	<b>1977</b>	<b>1981</b>	<b>1987</b>
	<i>millones de personas</i>				
<b>Población total</b>	36.0	50.7	63.3	71.4	81.2
<b>Grupos de Población:</b>					
<b>Pobreza extrema (1)</b>	<b>20.4</b>	<b>19.9</b>	<b>18.8</b>	<b>13.7</b>	<b>17.3</b>
<b>Pobreza moderada (2)</b>	<b>7.1</b>	<b>11.3</b>	<b>15.5</b>	<b>18.4</b>	<b>2.40</b>
<b>Suma (1+2)</b>	<b>27.5</b>	<b>31.2</b>	<b>34.3</b>	<b>32.1</b>	<b>41.3</b>
<b>Estratos medios (3)</b>	4.1	14.1	21.9	31.3	30.8
<b>Estratos altos (4)</b>	4.4	5.4	7.1	8.0	9.1

Fuente: Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad. Lineamientos Programáticos: EL COMBATE A LA POBREZA. El Nacional, México, 1990, pag. 20.

La puesta en práctica del modelo neoliberal en México ha producido más pobreza a pesar de los esfuerzos del gobierno por combatirla (léase PRONASOL)<sup>12</sup>. La evolución del gasto social, el empleo y los salarios (como se mencionaba al principio de este ensayo), durante la década de los ochenta ha jugado un papel clave en el deterioro de las condiciones de vida de la población. Santiago Levy, se empeña en clarificar e identificar tanto la conceptualización de la pobreza como la medición de la misma con un ánimo de que las políticas de ayuda social a la población pobre pudieran llegar con mayor precisión, pero la puesta en marcha de un programa para "aliviar la pobreza" no soluciona el problema de raíz, lo prolonga, o funciona sólo como "paliativo". Probablemente si los programas gubernamentales contra la pobreza crearan las condiciones que permitieran a los pobres incrementar sus ingresos y mejorar sus niveles de vida, contribuirían a disminuirla.

<sup>12</sup> El Presidente Carlos Salinas de Gortari creó, a cinco días de su toma de posesión en diciembre de 1988, el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) como compromiso para mejorar el bienestar de la población pobre.

Las reformas neoliberales que refuncionalizan al Estado, que desincorporan empresas del sector público orientadas básicamente al aparato industrial, por las características de éste (dependiente y vinculado al exterior), además de la incorporación tardía de las reformas al campo (reformas al art. 27) que privatizan al ejido, ¿en qué medida efectivamente combaten la pobreza?

### **Algunas de las acciones políticas de asistencia a población pobre**

El grado de pobreza en México implica que ésta no podrá ser eliminada en un periodo corto, estimaciones de organismos internacionales coinciden en señalar que aun cuando se contara con tasas de crecimiento anuales de 6%, de no modificarse la forma en que se distribuyen los beneficios del crecimiento, llevaría a la población más de tres décadas superar la línea de pobreza.<sup>14</sup>

Emilio Duhau menciona que en el contexto de las reformas neoliberales ; "los programas y políticas de combate a la pobreza y más ampliamente de desarrollo o mejoramiento social, abarcan una gama variable de mecanismos que no están destinados a sustituir o complementar el ingreso a través de asignaciones en dinero, sino a la cobertura de las necesidades básicas de un amplio porcentaje de la población que posee muy bajos niveles de ingreso, y que puede o no quedar excluida de los sistemas de seguridad social.... "Se trata de mecanismos destinados por una parte a apuntalar el ingreso de

---

<sup>14</sup> Boltvinik, Julio. "La evolución de la pobreza en México entre 1984 y 1992, según CEPAL-INEGI", en: Revista Sociológica, año 10, número 29. Pobreza, condiciones de vida y políticas sociales. Septiembre-diciembre de 1995, págs. 11 a 40. Este autor evalúa críticamente el estudio de INEGI y CEPAL denominado "Magnitud y evolución de la Pobreza en México, 1984-1992". Parte de una crítica general a la opción metodológica adoptada en el estudio, es decir, la variante del método de línea de pobreza (LP) que se basa en una Canasta Normativa de Alimentos (CNA). Este autor analiza con gran detalle cada uno de los pasos del cálculo del citado estudio. Además de otros factores que subestiman la línea de pobreza y, por tanto, la magnitud de la pobreza en México. Identifica como el más grave de sus errores el manejo inadecuado de la composición urbano-rural de la población, lo que lleva dentro del estudio a identificar una reducción de la pobreza entre 1989 y 1992 que no parece haber ocurrido. El estudio (INEGI-CEPAL) circuló a principios de 1994, de manera muy limitada y según la crítica realizada por Julio Boltvinik, con la línea de pobreza (LP) de esta variante metodológica (CNA) se identifica solamente la población en situación de pobreza alimentaria, mientras que utilizando la de pobreza extrema (LPE), no se mide nada conceptualmente discernible. Para Boltvinik, con este método se mide más que la pobreza en general, la pobreza alimentaria. La primera observación que hace notar es que: "mientras la canasta alimentaria se detalla enormemente, el resto de los satisfactores -de los cuales ni siquiera se hace una lista de rubros generales- queda como una gran caja negra de la cual lo único que sabemos es su costo total." pag. 12.

modo indirecto, a través de derechos específicos, por medio de mecanismos abiertos a la población que carece de tales derechos".<sup>16</sup>

Esto significa que los programas de asistencia social suponen un conjunto articulado de mecanismos de asignación, es decir no son resultado del ejercicio de un derecho preestablecido de manera individual en un código de la legislación nacional (no es por Ley), sino que hacen realidad un derecho, el derecho a la vivienda, el derecho a la educación, el derecho a la salud, etc. De esta manera es como existen "... programas de abasto popular, el subsidio de alimentos y servicios básicos, la introducción de los servicios básicos en las zonas urbanas populares, los programas destinados a financiar el acceso a un lote o a regularizar su posesión, los desayunos escolares, las clínicas locales, los sistemas de atención a la salud de la población abierta, el financiamiento de pequeñas empresas familiares o comunitarias, los programas de financiamiento de vivienda progresiva, etc. " <sup>16</sup>

En años anteriores han existido programas gubernamentales orientados a la asistencia de la población pobre, a continuación mencionamos algunos de ellos. <sup>17</sup>

- *IMSS-COPLAMAR (1979)*. Se inició con el programa llamado "Solidaridad Social por Cooperación Comunitaria", estableció unidades médicas rurales (UMR) y hospitales rurales (HR) que tenían atención médica, a través de la consulta externa general, acciones de educación para la salud, la nutrición e higiene, planeación familiar, inmunizaciones y control de enfermedades transmisibles. A partir de 1989 el nombre del programa fue *IMSS-SOLIDARIDAD* extendió los servicios a población abierta y en coordinación con diversas instituciones como: SSA, INEA, INI, SEDESOL, SARH y SRA. En 1991, el programa contaba con 3,075 UMR y 53 HR que atendían a 10 millones de personas y recibió financiamiento del PRONASOL. La participación de la comunidad beneficiaria ha sido significativa, y la evaluación en general de sus resultados es positiva.

---

<sup>16</sup> Duhau, Emilio, "Estado benefactor, política social y pobreza", en: Revista Sociológica, año 10, número 29, Pobreza, condiciones de vida y políticas sociales. Septiembre-diciembre de 1995, págs. 78 y 79.

<sup>17</sup> *Ibidem*.

<sup>18</sup> Orozco, Moisés I, op. cit. pág. 127 a 136.



- *Paquete: Detección-Atención.* desarrollado por el Instituto Nacional de Nutrición (INN) desde 1981, implicaba acciones de educación higiénica y de nutrición, atención a niños con desnutrición severa o deshidratación, problemas respiratorios y digestivos, vigilancia del crecimiento, madres embarazadas y lactantes. Dicho paquete era parte del llamado "Sistema de Vigilancia Nutricional del Instituto". Aunque se han obtenido buenos resultados en la atención a niños desnutridos, enfrenta ciertas limitaciones de carácter institucional, como son el número de Centros para la atención, las condiciones laborales de las promotoras, y dificultades en la supervisión.

- *Programa de Nutrición y Salud 1987-1988*, para mejorar el estado de nutrición y de salud de las familias "marginadas" del país en situación de pobreza extrema, con la participación de diversas instituciones entre ellas: SSA, IMS, COPLAMAR, CONASUPO, LICONSA, INN, INI, DIF Y PRONAL, la participación es amplia: federal, estatal y municipal. Un indicador de la eficiencia de este proyecto, y parcialmente de su evaluación, nos manifiesta que en las zonas rurales la situación de nutrición de los mexicanos no mejoró. La limitación más evidente de este proyecto es que en la realidad, no se logró la participación real de las Instituciones mencionadas, sino que cada una trabajó de forma autónoma en sus proyectos.

- *"Programa de ayuda alimentaria directa para grupos de riesgo de comunidades indígenas de extrema pobreza" (1989).* Programa coordinado entre el INI y el PRONASOL. El proyecto buscaba vincular acciones de nutrición e higiene en niños y mujeres embarazadas y en lactancia, con acciones de autogestión en la producción de alimentos. Aún no hay una evaluación del impacto del programa.

- *Programa Nacional de Solidaridad. PRONASOL (1988).* El programa coordinaba y supervisaba las acciones para aliviar la pobreza en México. Tenía como meta desarrollar de manera integral programas en nueve áreas de atención: alimentación, regularización de la tenencia de la tierra y vivienda, procuración de justicia, apertura y mejoramiento de espacios educativos, salud, electrificación de comunidades, agua potable, infraestructura agropecuaria y preservación de los recursos naturales, a través de proyectos de inversión recuperables, tanto en el campo como en la ciudad.

Entre sus objetivos estaban: combatir los bajos niveles de vida, de los grupos campesinos, indígenas, y colonos populares; promover el desarrollo regional equilibrado y crear las condiciones para el mejoramiento productivo de los niveles de vida de la población; promover y fortalecer la participación y la gestión de las organizaciones sociales y de las autoridades locales. <sup>18</sup>

Dentro del PRONASOL las acciones con características integrales son las que hacen hincapié en vincular las acciones de alimentación-salud-educación. Esto implica que la lucha contra la pobreza no se puede enfrentar únicamente desde la educación y, en todo caso, se tiene que actuar desde una política social integral.

Las propuestas del PRONASOL postulaban como valores buscados, la autonomía de las comunidades locales y el combate al clientelismo; sin embargo, según Emilio Duhau, se vinculó de modo conflictivo y contradictorio con los grupos y organizaciones y proyectos populares que reivindican de modo efectivo su autonomía frente al Estado. Es conocida, la crítica al PRONASOL, por la utilización de estas organizaciones autónomas, vistas como modelos en el discurso gubernamental y la distribución discrecional de los recursos públicos destinados a los programas de atención a la pobreza, con fines electorales. <sup>19</sup>

En lo general, algo que caracteriza la variedad de programas para la atención de población pobre, es que las dependencias que los ejecutan, "no siempre han coordinado sus esfuerzos y poseen programas de calidad desigual y métodos distintos que llegan a entorpecer la eficiencia de las actividades, sin embargo, la evolución de algunas de esas instituciones ha proporcionado a México una infraestructura suficiente para llegar a una buena parte de la población objetivo de los programas de alivio a la pobreza." <sup>20</sup>

Las acciones del gobierno en este rubro (política social) la mayoría de las veces se constituyen en *subsídios, que solo compensan pero no resuelven la problemática, dado que hemos estado pasando por varios periodos de ajustes económicos, muchas veces*

---

<sup>18</sup> Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad. *El Combate a La Pobreza: Lineamientos Programáticos*. El Nacional, México, 1990, págs. 15 y 16.

<sup>19</sup> Duhau, Emilio, op. cit. pág. 82.

<sup>20</sup> *Ibidem*, pág. 137.

severos, tendrían que ser lo suficientemente efectivas como para atacar integralmente lo endémico de la pobreza y no ser únicamente un paliativo.

En este sentido, los supuestos del Estado benefactor llegaron a constituirse parcialmente, o comenzaron a truncarse, ya que a partir de los años ochenta los intentos por construir sistemas de seguridad social se vieron confrontados con la reforma del Estado o redefinición de la inserción de la economía nacional en la economía mundial (apertura del mercado interno y a la inversión externa, reconversión industrial, saneamiento de las finanzas públicas, reducción de la burocracia estatal y privatización de empresas de propiedad estatal y de servicios públicos, entre otros), dentro del proceso llamado globalización.

Dentro del modelo neoliberal puro, el Estado benefactor se ve sustituido por asignaciones de recursos hacia los sectores desfavorecidos y es responsabilidad del Estado reformado garantizar a cada individuo o familia un ingreso mínimo en la adquisición de bienes y servicios, pero a través de los mecanismos del mercado, en ese sentido, dentro del neoliberalismo no se trata de apoyar mecanismos colectivos de gestión y alivio a la pobreza, sino de instituir mecanismos que lleven a los individuos hacia el mercado, dado que la lógica del neoliberalismo es privatizar las instituciones productoras de bienes y servicios básicos. Sin embargo, en América Latina, la orientación predominante ha implicado que programas de asistencia social que no tienen un referente institucional social inmediato, incorporen a las comunidades locales que se presentan como actores sociales de las políticas de combate a la pobreza, esto ha sido así, no de manera fortuita, o producto de las políticas tecnocráticas, sino, particularmente, debido a la acción de las organizaciones sociales de base territorial. Esto ha sido aprovechado por los gobiernos para vincular este sector como actores activos de la economía popular, no prioritario dentro del modelo.<sup>31</sup>

Duhau, menciona tres perspectivas presentes, en mayor o menor medida, en años recientes en el diseño de las políticas públicas orientadas a la atención de los sectores

---

<sup>31</sup> Ibidem, pág. 80.

pobres y/o populares, tienen en común la incorporación activa de la comunidad a los programas asistenciales: <sup>22</sup>

*Liberal-individualista.* Perspectiva desde la cual el camino a seguir para la superación de la pobreza está en la desregulación y la libre competencia, es una virtud, la participación del sector popular en actividades "informales" es vista como de gran iniciativa privada y capacidad empresarial.

*Tecnocrático-progresista.* La superación de la pobreza por medio de una estrategia de desarrollo que actúe sobre la distribución del ingreso. Difundida por organismos internacionales (BID, CEPAL, PNUD), invocada en las esferas gubernamentales. La orientación del gasto público se da hacia la satisfacción de las necesidades básicas del sector popular, como estrategia de redistribución del ingreso.

*Democrático-autonomista.* Además de postular la necesidad de políticas de redistribución del ingreso, y de gasto social orientado a la satisfacción de las necesidades básicas y de apoyo a la economía popular, propone la autonomía de los pobres organizados y su participación en la formulación de las políticas públicas.

### **Pobreza: implicaciones en el ámbito educativo**

La educación, en los programas para combatir la pobreza, resulta muy importante. Dentro del PRONASOL, se consideraba ésta como un factor a partir del cual se podrían atacar problemas de alimentación y salud en la población pobre. Se tenía la evidencia de que con una mejor y mayor educación de las amas de casa se podría reducir la mortalidad infantil y además, ejercería un efecto positivo en la alimentación y la salud de los hijos, así como su influencia en la reducción de la fecundidad. Aquí cobran importancia para las políticas oficiales las acciones que deben implementarse en este ámbito, ya que desde ese punto de vista contribuyen a contrarrestar los efectos de la pobreza.

---

<sup>22</sup> Ibidem, pág. 81.

A principios de la década de los ochenta dentro de la perspectiva oficial, se consideraba que las desigualdades educativas esenciales obedecían a la exclusión y a la falta de oportunidades para inscribirse a los niveles o grados educativos que se corresponden con una edad determinada, por eso se emprendieron políticas como la de Educación para Todos los Niños, cuyo objetivo era la universalización de la educación básica. A pesar de todo, hoy subsisten importantes segmentos de población al margen de estos beneficios, los cuales se constituyen en la población objetivo de los programas educativos no escolarizados, tales como la educación de adultos, la educación abierta y a distancia, y los programas compensatorios que contribuyen a abatir el rezago.

Con el avance de la universalización de la educación básica se ha reducido el analfabetismo de las nuevas generaciones. La alfabetización, capacitación para el trabajo y la educación no formal, así como los cursos para el bienestar familiar, buscan la manera de incidir en la vida cotidiana de las poblaciones pobres con el fin de mejorar sus condiciones de vida.

A partir de esta postura, las políticas oficiales<sup>23</sup> que se establecen en el marco del combate a la pobreza, en el ámbito educativo buscan reducir las desigualdades, asegurar un nivel básico y de calidad para toda la población e impulsar aquellas áreas donde se pueda incidir en forma más directa en el mejoramiento de las condiciones de vida. Esto último implica revalorizar la educación no formal que prepara para el trabajo y la vida productiva y dar un nuevo impulso a la educación básica no escolarizada, de manera que brinde elementos a la población de menores recursos para superar su condición de pobreza y poder articularse mejor con el mundo productivo.

Desde la postura oficial, y a partir de las condiciones actuales, el énfasis en materia educativa está dirigido al nivel de enseñanza primaria, donde se propone elevar su calidad, mejorar sus contenidos y aumentar su eficiencia terminal. Y en relación con los grupos desfavorecidos >pobres<, para garantizar su acceso a la educación primaria, se

---

<sup>23</sup> Las referencias a la postura y política educativa oficial en torno a la pobreza, fueron tomadas del documento citado como *El Combate a La Pobreza: Lineamientos Programáticos*. Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, op. cit. págs. 88 a 95.

busca realizar un esfuerzo mucho mayor en quienes ahora tienen menos posibilidades de iniciar, permanecer y concluir ese nivel educativo, tanto niños como adultos.

Lo anterior significa que buena parte del esfuerzo requiere centrarse en las comunidades aisladas o en aquellas localidades que sólo cuentan con escuelas unitarias o con primarias incompletas o que teniendo las instalaciones carecen de personal docente, material didáctico, y equipo. Esto implica, desde esta postura, dar atención prioritariamente a la población rural, a la indígena y a la que habita en zonas marginadas del país para superar las sensibles deficiencias del sistema educativo entre esos grupos poblacionales.

La postura oficial presenta como una necesidad, que la política educativa en las zonas marginadas se articule con los otros elementos de la política social, traducidos en programas compensatorios. Se busca llevar a cabo acciones orientadas a atacar desde la escuela la desnutrición infantil, lo que permitiría al mismo tiempo mejorar el rendimiento escolar y disminuir los índices de deserción.

Ya se había mencionado que la puesta en práctica del modelo neoliberal en México ha producido más pobreza y ha dificultado la labor de la educación como mecanismo de movilidad social y de formación de conciencias, para hacerle frente. Es decir, la educación no ha cubierto las expectativas puestas en su capacidad para combatir la pobreza, aun cuando cada vez hay más escuelas, más maestros y más alumnos en las escuelas, paradójicamente también cada vez hay más pobres.

¿Es posible disminuir significativamente la pobreza utilizando la educación pública?  
¿Cómo puede la educación contribuir a la disminución de la pobreza?

Contrariamente a las propuestas educativas actuales del Banco Mundial que tienen sustento en la teoría del capital humano,<sup>24</sup> y que señalan que la inversión en

---

<sup>24</sup> Bracho, Teresa. El Banco Mundial Frente al Problema Educativo. Un análisis de sus documentos de política sectorial en: *Documento de Trabajo 2*. Estudios Políticos. CIDE, A.C. México 1992, pág. 6 menciona que para otorgar préstamos para financiamiento de proyectos educativos, el Banco Mundial analiza su factibilidad considerándolo como una inversión a largo plazo que tiene efectos positivos en dimensiones económicas, partiendo del principio de que toda inversión en educación es rentable.

"necesidades humanas básicas" es rentable, con la evolución de la crisis y el crecimiento de la pobreza, está comprobado que la educación no es capaz por sí misma de elevar las posibilidades de crecimiento económico, ni de eliminar la pobreza, sino que es necesario vincular las acciones de inversión económica en recursos humanos con una política social más integral, ya que, si bien es cierto que los procesos de desarrollo requieren de fuerza de trabajo con conocimientos, habilidades y valores necesarios para validar dicho desarrollo, el combate a la pobreza no sólo requiere de inyecciones educativas, sino de modificación de estructuras sociales que la producen.

La pobreza se encuentra como denominador común en los grupos más carentes de alfabetización y educación básica. Es conocida la relación entre pobreza y analfabetismo o escasa instrucción escolar, por eso la educación básica y dentro de ésta la educación primaria, se convierte en la prioridad, ya que es donde se tiene la primera manifestación de una desigualdad que se convierte en problema hacia los niveles superiores. Desde la educación se puede librar sólo una de las múltiples luchas que requiere la pobreza, la educación sólo es un frente.

Sin que necesariamente haya que dar una respuesta más amplia podríamos ir señalando algunos factores exógenos y endógenos a los sistemas educativos, que intervienen, influyen y determinan la distribución de oportunidades educativas en la población pobre.

"Las características exógenas al sistema escolar en que se desenvuelven los sectores pobres -marginación, baja educación de los padres y carencia de servicios públicos- se asocian a los más bajos rendimientos escolares. Pruebas de rendimiento realizadas en Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Jamaica y México, sugieren que la mitad de los alumnos de cuarto grado no entienden lo que deletrean; y que, parte importante de los alumnos que egresan de la primaria no dominan la lecto-escritura ni las operaciones matemáticas básicas, sobra decir que los alumnos que no cumplen con estos requisitos provienen principalmente de familias de bajos recursos." <sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> Pieck Gochicoa, Enrique y Eduardo Aguado López (Coordinadores), *Educación y Pobreza: "De la Desigualdad Social a la Equidad"*, El Colegio Mexiquense / UNICEF, México 1995, pág. 28.

Se pueden mencionar los siguientes elementos externos al sistema escolar que influyen en la determinación de oportunidades educativas:<sup>26</sup>

- A. La Distribución del Ingreso.
- B. El Tipo de Actividad Ocupacional (Estratificación Social).
- C. La Diferenciación Cultural.

A. *La Distribución del Ingreso*: factor que vincula la educación y la pobreza, como desigualdad de oportunidades.

La distribución del ingreso incide en la inequidad de la distribución de oportunidades educativas, en la ineficiencia del sistema educativo y en la irrelevancia de la educación, a través de diversos mecanismos, como son:

El diferente peso relativo que tienen, para las familias de diversos niveles, los costos en la adquisición de determinados estados de escolaridad. Evidentemente, entre menor es el ingreso familiar, mayor es la dificultad para que los hijos le dediquen tiempo a sus deberes escolares, dado que se ocupan en actividades que les generan ingresos (de los cuales, por otra parte, no pueden prescindir). Además, entre menor es el ingreso familiar, mayor es la dificultad para sufragar otros costos asociados con la escolaridad (transportación, adquisición de útiles, etc.).<sup>27</sup>

La propia pobreza rural es un factor en las áreas donde el trabajo infantil es importante y la asistencia a la escuela es un lujo que muchas familias no pueden darse. Aunque la educación es gratuita y también lo son los libros de texto básicos, hay otros gastos complementarios (y obligatorios) en uniformes, cuadernos, lápices, vestidos para las festividades nacionales, etc., además de los costos de transportación que no pueden

---

<sup>26</sup> El Centro de Estudios Educativos, A.C. con el patrocinio del Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, desarrolló una serie de trabajos de investigación englobada en el proyecto denominado Pobreza y Educación en México, los resultados se publicaron bajo ese título conjuntamente entre el C.E.E. y El Nacional en 1993. Con este estudio se propuso, en primer término, investigar en qué grado el sistema educativo está satisfiriendo las necesidades de educación básica de los sectores marginales de nuestra sociedad. En segundo lugar, el trabajo revisó el estado en el que se encuentra el conocimiento acerca de los factores determinantes de la desigualdad en la distribución de las oportunidades educativas. Como tercera instancia, se examinaron las diferentes estrategias que han sido instrumentadas con la finalidad de elevar la calidad de la educación que reciben los sectores menos favorecidos.

<sup>27</sup> *Ibidem*, pág. 148.



sufragar con facilidad las familias pobres. Estos factores ayudan a explicar la elevada deserción, sobre todo en las áreas rurales.<sup>28</sup>

Como datos que ilustran lo anterior, tenemos que según cifras del Centro de Estudios Educativos, A.C. de cada 100 niños que inician la primaria, 3.2 fallecen durante los cinco años subsecuentes, 22.4 desertan, 37.5 reprueban y se reinscriben, y sólo 36.9 la terminan oportunamente.<sup>29</sup>

Para las familias de menores ingresos, la educación puede ser irrelevante sobre todo cuando los currícula, los calendarios y los horarios escolares no se adecúan a sus posibilidades, características e intereses. Por ejemplo, la dificultad para tener acceso a los servicios educativos aumenta cuando aunado al menor ingreso, las familias viven en localidades dispersas y remotas.

Otro factor que influye es la relación entre el ingreso y la alimentación, entre menor es el ingreso familiar, es también menor la calidad de la alimentación que reciben los alumnos inscritos en el sistema educativo, y esto puede traer consecuencias en el rendimiento.

Pablo Latapi y Ernest Pollitt<sup>30</sup> al señalar sus apreciaciones sobre desnutrición, aprendizaje y pobreza, mencionan que las condiciones de pobreza en que viven millones de niños constituyen un grave obstáculo para su desarrollo integral. Entre los elementos que conforman este ambiente se encuentra la desnutrición. Al respecto se ha detectado la

---

<sup>28</sup> Maddison, Angus. *La economía política de la pobreza, la equidad y el crecimiento Brasil y México*. Ed. F.C.E. México, 1993, pág. 225.

<sup>29</sup> Centro de Estudios Educativos, op. cit. pág. 213.

<sup>30</sup> Latapi, Pablo (coordinador). *Educación y Escuela. Lecturas básicas para investigadores de la educación*. SEP-Nueva Imagen, México 1991. Tomos I y II. En la pág. 217 y 218, menciona que: "1. En cuanto al desarrollo cerebral, se ha comprobado en los niños desnutridos un retraso en el proceso y en la tasa de viación de las células cerebrales; una disminución en la producción de mielina, así como una reducción en el número de ramificaciones dentrificas. Esto da lugar a anomalías celulares tanto estructurales como bioquímicas en el cerebro. Las alteraciones mencionadas son independientes del ambiente en el que se encuentra el sujeto. En cuanto al desarrollo corporal, igualmente se ha comprobado que los niños desnutridos presentan una disminución del ritmo de división celular que puede afectar el desarrollo glandular y muscular. Se presentan alteraciones de peso, talla y de los diámetros transversales." 2. "En los primeros periodos de vida son evidentes los efectos de la desnutrición en el desarrollo psicológico. Se manifiesta apatía, que se exterioriza como indiferencia por el medio ambiente con reacciones limitadas ante la estimulación externa. En los años subsiguientes los procesos intelectuales, tales como síntesis, memorización, abstracción, lenguaje, razonamiento, etc., no dejan de presentarse, pero lo hacen con retraso. 3. La interacción que existe entre las condiciones ambientales y la desnutrición. Las investigaciones sobre este fenómeno coinciden en afirmar que la desnutrición se encuentra dentro de un contexto ecológico social. Este contexto se caracteriza por variables económicas, educativas, culturales y sanitarias deficientes, constituyendo un hábitat de privación social."

influencia que ejerce la desnutrición en el desarrollo físico y psicológico de los educandos; y la interacción entre las condiciones del ambiente y la desnutrición.

#### *B. Influencia del tipo de ocupación de la familia en la educación.*

La capacidad educadora de la familia es mayor cuando los padres poseen mejores niveles de escolaridad, esto se refleja sobre todo en la motivación hacia la educación de los hijos, en el desarrollo del lenguaje, de habilidades cognitivas (formas de aprendizaje) y psicomotrices en los valores intelectuales y en general en los procesos de socialización. Es más probable que los alumnos que proceden de familias mejor colocadas en la escala ocupacional avancen regularmente en el sistema educativo y viceversa, los que pertenecen a familias de menor nivel social sufren atrasos escolares y académicos diversos que frecuentemente llevan a la reprobación y/o deserción escolar.<sup>31</sup>

Esto significa de alguna manera que los pobres tienen menos oportunidades educativas por ser pobres, en otros términos: las carencias económicas y culturales les impiden desarrollar condiciones necesarias para crear un ambiente educativo favorable.

#### *C. La diferenciación cultural y las oportunidades educativas.*

Los pobres no desarrollan un ambiente educativo favorable a su desempeño en la escuela ya que sus necesidades básicas son otras, que tienen prioridad sobre la escuela, como son alimentación, vestido y trabajo. Por lo tanto, los estudiantes de familias pobres por su asistencia irregular o deserción escolar, y en tanto la escuela es irrelevante, no desarrollan lenguajes, ni valores y habilidades necesarios para avanzar satisfactoriamente en el sistema educativo, contrariamente a los alumnos procedentes de los estratos sociales de altos ingresos.

También, mucho de este problema reside en el tipo de educación que se ofrece a los estratos de menores recursos, ahí puede estar el origen de las desigualdades educativas, ya que probablemente no es administrada de acuerdo con los intereses de esos sectores, y por ende, termina por reforzar las desigualdades sociales preexistentes.

Por eso se dice que la educación que reciben los estudiantes procedentes de familias indígenas, campesinas, obreras y urbanas marginales, les resulta, desde varios puntos de vista, irrelevante. Por lo mismo, en esos casos el proceso educativo se desarrolla en forma ineficiente; lo que a su vez se traduce, a largo plazo, en una inequitativa distribución de oportunidades ofrecida por los sistemas escolares. Aunque este fenómeno no sólo afecta a los estudiantes que abandonan los estudios antes de terminar la educación básica, sino que también se manifiesta en los niveles educativos subsecuentes.

Esas desigualdades también se originan en que la educación que reciben los sectores sociales de menores recursos es impartida a través de procedimientos que fueron diseñados (y por agentes que fueron preparados) para responder a los requerimientos de otros sectores, también integrantes de las sociedades de las que aquellos forman parte.<sup>32</sup>

Estas inequidades educativas de alguna manera reproducen las inequidades sociales y la permanencia de las desigualdades educativas no hace sino reproducir el ciclo generacional de la pobreza. Las competencias con que ingresan al mundo del trabajo los pobres que han recibido una educación pobre, es absolutamente desigual e inequitativa si se le compara con las competencias que tienen los sectores de más altos ingresos.<sup>33</sup>

#### *Otros factores:*

Desde luego que existen otros factores que pueden influir y determinar en mayor o menor medida las oportunidades educativas de la población caracterizada por la pobreza. No es la intención profundizar a ese respecto, sólo señalar algunos de ellos que tienen que ver con la calidad de la educación que se imparte.

---

<sup>32</sup> Centro de Estudios Educativos, op. cit. pág. 148 y 150.

<sup>33</sup> Muñoz y Ulloa. "Cuatro tesis sobre el origen de las desigualdades educativas.", en: Revista Latinoamericana de Estudios Educativos, Vol. XXII, Núm. 2, 1992.

<sup>34</sup> Rojas, Francisco. "Educación y Pobreza: un desafío de equidad", en: *Educación y Pobreza: "De la Desigualdad Social a la Equidad"*. Píeek G., Enrique y Eduardo Aguado (Coords.), pág. 64-65.

- Los recursos de las escuelas.
- El ambiente escolar y del aula.
- Formación de los docentes (escolaridad y experiencia).
- Desempeño de los docentes.
- Condiciones de trabajo de los docentes.

Académicos en diversos foros han señalado que dentro de los factores que intervienen en el atraso, ocupa un lugar importante la calidad de las interacciones entre los docentes y los alumnos; y éstas a su vez, dependen de la preparación académica y de las actitudes y valores de los maestros, así como de las condiciones laborales del contexto.

### III. SITUACIÓN DEL REZAGO EDUCATIVO: ALCANCES Y LIMITACIONES.

#### **El contexto internacional del rezago educativo y su reflejo en el ámbito nacional**

En el documento generado por la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos llevada a cabo en marzo de 1990 en Jomtien, Tailandia (evento convocado por organismos internacionales como la UNESCO, y el Banco Mundial) se reconoce que después de cuarenta años de haberse establecido el derecho a la educación aún subsisten en el mundo profundas desigualdades educativas.

- Más de 100 millones de niños e innumerables adultos no consiguen completar el ciclo de educación básica; y hay millones que, aun completándolo, no logran adquirir conocimientos y capacidades esenciales.
- Más de 960 millones de adultos, son analfabetos (dos tercios de ellos, son mujeres), y el analfabetismo funcional es un problema relevante en todos los países tanto industrializados como en vías de desarrollo.<sup>1</sup>

América Latina tiene un promedio de 80% de acceso a educación primaria, pero su eficiencia terminal en 1990 era aproximadamente de 47%, y en promedio cada estudiante necesitó 15.5 años para finalizar su educación primaria, considerada una cifra alta en los sectores más pobres.<sup>2</sup>

En el caso de México, según cifras presentadas por Francisco Rojas (UNICEF-México) que menciona como propias de la Secretaría de Educación Pública:<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Documento: *Declaración Mundial sobre Educación para Todos y Marco de Acción para Satisfacer las Necesidades Básicas de Aprendizaje*. Editado por UNESCO, BANCO MUNDIAL, UNICEF Y UNDP. Nueva York. Conferencia Mundial sobre Educación para Todos, 3 al 9 de marzo de 1990. Jomtien, Tailandia. Datos ubicados en el Preambulo de la Declaración.

<sup>2</sup> Datos tomados de: Rojas, Francisco, "Educación y Pobreza: Un Desafío de Equidad". op. cit. pág.62.

<sup>3</sup> Ibidem, pág. 63.

- El acceso a la educación primaria es de 98%, sin embargo, es evidente que en estados como Chiapas, Oaxaca, Guerrero o Veracruz, estos promedios descienden entre 70 y 80%
- La eficiencia terminal para el ciclo 1993-1994 fue de 61.1% a nivel nacional en Chiapas alcanzó sólo 33.7%; en Guerrero 41.2%, en Oaxaca 49.7% y en Veracruz 46.9%.
- La deserción en primaria a nivel nacional fue de 3.7% en ese periodo, Chiapas llegó a 7.6%, en Guerrero 9.6%, en Veracruz 6.5% y en Oaxaca a 4.5%.
- La reprobación a nivel nacional fue de 8.3%, en Oaxaca alcanzó 14.2%, en Chiapas el 13.3%, en Guerrero 17.1% y en Veracruz 10.3%.

A estos aspectos cuantitativos se podrían agregar otros de carácter cualitativo, aunque no es la intención profundizar en ellos, a nadie escapa que la calidad de los conocimientos adquiridos, las metodologías empleadas, los medios y ayudas para el proceso educativo y la calidad de la función magisterial son muy diferentes, entre escuelas urbanas regulares, públicas y privadas, respecto de la educación que reciben los niños de zonas rurales aisladas y áreas urbano-marginales.<sup>4</sup>

A pesar de que el promedio nacional de acceso a la educación primaria es más o menos bueno, aún existen profundas inequidades y desigualdades, entre los más pobres y los más ricos, respecto de la calidad y oportunidades educativas.

Desde la perspectiva del documento de Jomtien, que de alguna manera refleja la postura de los organismos internacionales (UNESCO y BM), el mundo enfrenta diversidad de problemas económicos como la deuda de muchos países, la decadencia y el estancamiento económicos, el incremento de la población, los problemas ambientales, y los de delincuencia, que de un modo u otro frenan los esfuerzos para satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje, y por la falta de educación básica se hacen mayores las limitaciones para enfrentar la problemática.

Aun con todo lo anterior, el mundo también experimenta desde esa perspectiva, avances y progresos, como la distensión pacífica (Este-Oeste) y una mayor cooperación, innovaciones tecnológicas y desarrollo de distintas ramas del conocimiento que hacen de la educación básica para todos, un objetivo alcanzable.

La *Declaración Mundial Sobre Educación Para Todos*, proclama como objetivo de la educación de todo niño, joven o adulto la "satisfacción de las necesidades de aprendizaje básico", a través del seguimiento de ciertas orientaciones, tales como la "Universalización de la Educación Básica", fomentando el acceso y la equidad.

En dicha declaración se señala que las necesidades básicas abarcan la adquisición y dominio de herramientas esenciales para el aprendizaje tales como la lectura y la escritura, la expresión oral, el cálculo, la solución de problemas; y los contenidos básicos del aprendizaje incluyen conocimientos teóricos y prácticos, valores y actitudes, necesarios para que los seres humanos puedan sobrevivir, desarrollar plenamente sus capacidades, vivir y trabajar con dignidad, participar plenamente en el desarrollo, mejorar la calidad de su vida, tomar decisiones fundamentadas y continuar aprendiendo.<sup>5</sup>

El documento como tal cumple con su objetivo de establecer orientaciones y lineamientos normativos, sin embargo la situación de la educación requiere analizarse desde un punto de vista más realista, ya que si partimos de que la educación que hoy se imparte adolece de graves deficiencias, resulta obvio que las inequidades en la calidad educativa determinan la perpetuación de las inequidades sociales, y la permanencia de las desigualdades educativas no hace sino reproducir el ciclo de la pobreza generación tras generación; por lo tanto es menester mejorar de manera primordial su adecuación, su calidad y posteriormente, ponerse al alcance de todos.

Es decir, el documento y la Conferencia como tales son importantes y realmente nos concierne como país lo que ahí se plantea, pero la situación es más compleja todavía, para contrarrestar el rezago se requiere de una política integral que abarque no sólo una

---

<sup>5</sup> Ibidem, págs. 63 y 64.

<sup>\*</sup> *Declaración Mundial sobre Educación para Todos*, op. cit. Artículo 1. Satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje.

reforma en los contenidos o la ampliación de la cobertura, sino que rebasa a las instituciones educativas e implica necesariamente la integración de otras dependencias públicas y privadas, sociales y organizacionales no gubernamentales para que todos en una tarea de participación social colectiva, integren políticas afines y mutuamente se orienten hacia el cumplimiento de objetivos comunes de integración social.

### **La perspectiva cultural del rezago educativo**

Como ya habíamos señalado con anterioridad, no se trata únicamente de un problema económico, el rezago educativo también es un problema que se explica desde la perspectiva cultural, (la pobreza no sólo se expresa en términos económicos) ya que las dificultades del sistema educativo para incorporar a los sectores pobres, "tienen que ver con el hecho de que la ampliación del servicio educativo se produjo reproduciendo el modelo de acción pedagógica-escolar, diseñado para un tipo de público que cuenta con características de las cuales los sectores sociales recientemente incorporados no participan." \*

Es decir, se aplica en la población pobre un modelo pedagógico elaborado para otro tipo de población, con otras características culturales, lo cual a fin de cuentas le resulta ajeno a su realidad y termina por rechazarlo, con el consecuente abandono escolar.

Según Sonia Lavín, "el bajo nivel de retención de esta población se explica por el hecho de que el sistema educativo formal le exige un capital cultural básico, que es patrimonio exclusivo de los sectores sociales que tradicionalmente accedían al sistema. A partir de esta premisa se deduce que el éxito de la expansión del sistema de educación primaria, en la coyuntura actual, sólo sería posible si, al mismo tiempo se modifica la estructura interna de la acción pedagógica." <sup>7</sup>

---

\* Tedesco, J.C. "Elementos para un diagnóstico del sistema educativo tradicional en América Latina", en: *El cambio educativo, situación y condiciones. Proyecto Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe*. Buenos Aires, UNESCO-CEPAL-PNUD, Informes finales 2, 1981, pág. 67.

Asimismo, cfr. Lavín, Sonia en: "*Rezago escolar y calidad de la educación: Propuesta estratégica para incidir en la calidad de la educación básica en zonas rurales de México*" (Tesis para obtener el grado de Maestro en Investigación y Desarrollo de la Educación), Universidad Iberoamericana, (mimeo), México, 1991, pág. 28.

<sup>7</sup> Lavín, Sonia. op. cit. pág. 29.



A su vez, Tedesco menciona que "...acceso y cambio interno del sistema no podrían ser analizados como instancias separadas sino simultáneas, y la meta de la universalización de la escuela no sería plausible sin la adecuación de la estructura del sistema a los rasgos propios del nuevo público que se pretende incorporar."<sup>8</sup> Esto significa que los contenidos educativos se deben adecuar a los intereses y necesidades educativas de la población con rezago educativo, incorporando su cultura.

El problema de la desigualdad educativa planteado como un problema de acceso a la escuela, (cuando en la actualidad, la mayoría de la población puede ser incorporada a la educación escolar) es materia de discusión. Pero no como problema de cobertura, sino en relación con el interior del propio sistema escolar, en términos de diferenciación en el tipo de enseñanza impartida, cualitativamente hablando: métodos, tipos de textos, medios tecnológicos; de tal manera que la selectividad actúa no únicamente por exclusión de un sector de la población respecto de la escuela, sino a través de su inclusión en un sistema profundamente diferenciado. En otras palabras, ir a una escuela que tiene muchas carencias: de infraestructura, de recursos humanos capacitados, etc., es por sí mismo excluyente de una mejor educación.

En ese sentido, en América Latina se reconocen tres diferentes tipos de educación, que se correlacionan con las condiciones socioeconómicas y culturales de la población usuaria o demandante.

- 1) Una educación con Tecnología y Pedagogía avanzadas, ubicada en el sector privado de más altos ingresos. Gran infraestructura y recursos humanos con alto nivel académico.
- 2) Una educación pública regular, en sectores urbanos y rurales con una calidad promedio, baja. Donde los avances de la tecnología educativa no llegan o no tienen impacto.
- 3) Una educación para la población rural dispersa, urbano-marginal e indígena, caracterizada por formas educativas especiales como las escuelas unitarias

---

<sup>8</sup> Tedesco, J.C. op. cit. pag. 69.

(incompletas), sistemas no formales donde la calidad es muy pobre, incluida la educación para adultos. Donde se carece de infraestructura y de recursos humanos de alto nivel.

A partir de la existencia de tales opciones convertidas en redes de selectividad, la inequidad y la desigualdad educativas tienen su lugar en la realidad del rezago.

### **Inequidad y baja calidad del sistema educativo: factores de rezago educativo**

La historia reciente de la educación básica en México está caracterizada por un gran crecimiento y expansión. Dos políticas facilitaron este proceso, el Plan de Once Años (1959) y el Programa de Primaria para Todos los Niños (1976-1982). Gracias a esto se logró en 1980, por primera vez, asegurar el ingreso a la educación primaria a todo aquel que lo solicitó, para alcanzar un porcentaje de atención de 94.3% en 1981. Sin embargo, no todo puede ser optimismo si observamos el índice de eficiencia terminal en los últimos años decreció, ver *infra*. \*

Posteriormente al Programa para Todos los Niños, se siguieron planteando políticas de apoyo a la educación básica, como la Revolución Educativa, que se fundamentó en una reformulación del sistema educativo mexicano, del cual hablamos desde el primer apartado de este trabajo. Planteó reformas de fondo, como la integración de una educación básica de 10 grados, que considera contenidos mínimos comunes para todo el país, así como los correspondientes a las diferentes regiones, y establece la descentralización educativa.

El problema de ese periodo fue básicamente que el gasto público se redujo y el sector educativo se vio afectado. La disminución del gasto público en educación se puede observar desde distintas perspectivas: por ejemplo, de 1982 a 1988 el gasto público (federal y estatal) disminuyó 35% a precios de 1982; respecto al producto interno bruto descendió de 3.9% a 2.6% entre 1982 y 1987; la proporción del gasto federal destinada al sector educativo disminuyó, a su vez, de 7.5% a 3.0% y sin embargo, la matrícula escolar

\* Schmelkes, Sylvia. " Problemas y Retos de la Educación Básica en México", en : De Sierra, Ma. Teresa (coordinadora). *Cambio Estructural y Modernización Educativa*. UPN-UAM-A- COMECSO. México 1991. pág. 147 .

global del sector, se incrementó, correspondió al sector público atender a 91% de la demanda.<sup>10</sup>

El Programa Nacional de Educación Cultural, Recreación y Deporte 1984-1988 planteó la racionalización (hacer más con menos), detrás de ello, la austeridad se vio reflejada en una menor atención a los grupos pobres y marginados ya que se cerraron algunos programas a ellos destinados, como los Centros de Educación Básica Intensiva para niños de 11 a 14 años, las Casas Escuela, el Proyecto de Arraigo del Maestro Rural, Municipios Críticos.

La expansión (que en épocas de crisis incluso sufre retrocesos) no resuelve todo, Sylvia Schmelkes<sup>11</sup> menciona dos problemas como persistentes; la deficiente calidad de la educación y la desigualdad educativa, los cuales ya se han venido mencionando.

Con el Programa de Primaria para Todos los Niños la eficiencia terminal en 1986 alcanzó su nivel más alto (75%), sin embargo, para 1990 este índice de eficiencia disminuyó a 52%, además se manifestaron síntomas de deterioro educativo. Esto significa que prácticamente la mitad de los que ingresan a la primaria no logran terminarla seis años después y por lo tanto, en el fondo existen problemas relacionados con la calidad del proceso educativo al interior del aula y de las escuelas.

La inequidad del sistema educativo primario se manifiesta en la calidad de los aprendizajes adquiridos. El Centro de Estudios Educativos, A.C. realizó una investigación en el estado de Puebla en abril de 1991, en 80 escuelas de 5 zonas seleccionadas por las diferencias contextuales socio-económicas: *urbana de clase media* (Zona I) en la Ciudad de Puebla; *urbana marginal* (Zona II) también en esa ciudad; *rural desarrollada* (Zona III) alrededores de Zacatlán; *rural marginal* (Zona IV) municipio de Ixtacamaxtitlán; y *zona indígena* (Zona V) municipio de Cuetzalan; aplicó una serie de pruebas elaboradas con un criterio de competencias básicas en comunicación (uso del lenguaje) y uso funcional de

---

<sup>10</sup> Datos recabados del documento del Cento de Estudios Educativos, A.C. *Educación y Pobreza*, op. cit. pág. 121, y de Schmelkes, Sylvia. op. cit. págs. 152 y 153.

<sup>11</sup> Schmelkes, Sylvia. op. cit. págs. 148 y 149.

las matemáticas aplicadas a un total de 1,197 alumnos de cuarto grado y 1,064 alumnos de sexto grado.<sup>12</sup>

Señalaré únicamente los siguientes datos con la finalidad de ilustrar la baja calidad de la educación, y la desigualdad arriba mencionadas.

*Cuadro de Niveles de Competencia en sexto grado: dominio de comunicación, subdominio y manejo del lenguaje.*

	ZONA I	ZONA II	ZONA III	ZONA IV	ZONA V
<b>No domina</b>	14.9	46.3	57.7	42.9	41.9
<b>Parcialmente</b>	24.8	34.8	32.2	41.8	43.0
<b>Domina</b>	60.8	20.4	10.0	15.3	15.1

Fuente: Centro de Estudios Educativos A.C. *Educación y Pobreza*. Ed. CEE: A.C. y I.I. Nacional (Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad). México, 1993. pág. 70.

Lo que observamos no es solamente un indicativo de los resultados de las competencias básicas de la educación primaria, sino una realidad en la calidad de la educación de ese nivel educativo. La educación de las zonas urbanas contrasta definitivamente con las zonas rurales, mientras que entre éstas y las marginadas no hay diferencias significativas.

A partir de los resultados del mencionado estudio se evidenció que la adquisición del lenguaje, y el dominio del mismo, en alumnos de sexto grado de zonas urbanas es mucho mayor que en zonas rurales-marginadas e indígenas. A pesar de que las zonas urbanas aparecen con mejores porcentajes, de todos modos muestran rezagos considerables en indicadores para medir competencias básicas, como la adecuada capacidad de "discernimiento" expresada en la realización de conclusiones de lectura y traducción de imágenes, que, en altos porcentajes, no es lograda.

Otros indicadores que reflejan la baja calidad de la educación están en los *índices de repetición y rezago por edad*, presentados a continuación, como resultado de la investigación piloto llevada a cabo en el estado de Puebla.

<sup>12</sup> Centro de Estudios Educativos, op. cit. pág. 69.

<b>Índice de Repetición</b>	<b>ZONA I</b>	<b>ZONA II</b>	<b>ZONA III</b>	<b>ZONA IV</b>	<b>ZONA V</b>
<b>Total</b>	<b>6.25</b>	<b>18.10</b>	<b>10.78</b>	<b>24.75</b>	<b>14.11</b>
1°	7.64	30.43	17.60	44.48	33.61
1° a 3°	7.60	23.02	14.19	31.25	20.02
<b>Rezago de edad (%)</b>					
<b>Total</b>	<b>1.59</b>	<b>4.51</b>	<b>7.88</b>	<b>6.34</b>	<b>6.13</b>
1°	1.06	2.60	4.99	5.90	2.15
1° a 3°	1.10	3.90	7.12	5.56	6.28
<b>Alumnos sin preescolar (%)</b>	<b>35.40</b>	<b>36.05</b>	<b>75.98</b>	<b>79.39</b>	<b>100.00</b>

Fuente: Centro de Estudios Educativos A.C. *Educación y Pobreza*. Ed. CEE A.C. y El Nacional (Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad). México, 1993, pág. 75.

Como observamos las desigualdades e inequidades educativas entre zonas urbanas, marginales, rurales e indígenas van relacionadas con la deficiente calidad de la educación impartida.

El proceso de crecimiento desigual se nota en los beneficios otorgados de manera diferente, entre las zonas más desarrolladas y las menos desarrolladas, entre las zonas más pobladas y las menos pobladas donde las variables inciden en forma negativa sobre el aprovechamiento escolar. De esta forma, la escuela primaria llegó más tarde y con menos calidad a los lugares más pobres, menos desarrollados, más dispersos.<sup>13</sup>

"Factores constitutivos de la pobreza, como la desnutrición, los problemas de salud, la escasa posibilidad que la familia tiene de ofrecer un ambiente familiar propicio al aprendizaje, las propias características culturales que inciden sobre la importancia que la familia otorga al avance escolar de sus hijos, son todos ellos fuertes condicionantes del acceso, de la permanencia y del aprovechamiento escolar."<sup>14</sup>

Aunado al problema de la baja calidad y de la desigualdad educativas, desde 1982, se está presentando un creciente deterioro educativo, es decir, de lo logrado hasta ese año se registra cierto retroceso a 1987 con respecto al logro en la cobertura de primaria. En

<sup>13</sup> Ibid.

<sup>14</sup> Idem.

'82 se estimaba en 34,000 el número de niños fuera de la escuela y en '87 la cifra era de más de 300,000. Algunas comunidades, que con anterioridad contaban con maestros, aparecían desatendidas. "Hay algunas estimaciones que indican que a principios del ciclo escolar 1987-1988, 15,000 comunidades que en algún momento llegaron a contar con un maestro o más para impartir educación primaria, se encontraban desatendidos."<sup>16</sup> También desaparecieron por problemas de financiamiento algunas opciones de atención a población rural-marginada, como los cursos comunitarios del CONAFE destinados a atender problemas de calidad y desigualdad educativa.

Otro dato que ilustra el deterioro es la eficiencia terminal de las escuelas ubicadas en zonas indígenas rurales y dispersas, ya que de 20% que se había alcanzado, disminuyó a 10% en 1985.<sup>16</sup>

#### **Importancia de los aspectos cuantitativos en las interpretaciones sobre el rezago educativo**

Por lo general, los estudios que se basan en elementos cuantitativos son muy descriptivos, poseen limitaciones conceptuales y metodológicas que tienden a la diversidad de interpretaciones y conclusiones, y con reducido poder explicativo, sobre la problemática de la eficiencia y eficacia de la educación primaria.<sup>17</sup>

Sin embargo, los estudios cuantitativos nos pueden servir para descartar factores que no están claramente correlacionados; por ejemplo, ¿qué tanto tiene que ver, en la actualidad, la matrícula con la desigualdad de oportunidades educativas?, en tiempos en que la matrícula crece, no parece que se relacione con la desigualdad y obviamente tampoco parece haber ninguna correlación, pero si analizamos la desigualdad al interior, podríamos encontrar otras variables más significativas como los coeficientes de repetición en los primeros grados, o los desequilibrios regionales en relación con las escuelas incompletas. Por ejemplo: en el Distrito Federal, sólo 3% de las escuelas son

---

<sup>16</sup> *Ibidem*, pág. 152.

<sup>17</sup> Lavín, Sonia "Exclusión y Rezago Escolar: Elementos para una Interpretación Prospectiva", ponencia presentada en el Coloquio sobre el Estado Actual de la Educación en México: CEE A.C. Citado por Schmetkes, Sylvia, op. cit. págs. 151 y 152.

<sup>18</sup> Lavín, Sonia, op. cit. pág. 184.

incompletas; en Baja California 7% de las escuelas; pero en Chiapas, 43% de las escuelas están en esta condición.<sup>18</sup>

A continuación se presentan datos que ilustran la situación del rezago educativo a nivel de primaria y de educación de adultos, los cuales contribuyen a establecer dimensiones del problema del rezago, a través de categorías y variables relacionadas con este fenómeno educativo.

*El comportamiento de la matrícula, en la educación primaria:*

En 1970 era de 2.513 millones de alumnos.
En 1982 fue de 16.687 millones de estudiantes.
En 1990 bajó a 14.805 millones de niños.

Fuente: Centro de Estudios Educativos A.C. *Educación y Pobreza*. Ed. CEE A.C. y El Nacional (Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad). México, 1993. pág. 50.

Según la interpretación del Centro de Estudios Educativos, A.C.<sup>19</sup> la reducción muy probablemente no significa que hayan disminuido a su vez las oportunidades educativas, las causas de esta disminución están sobre todo en estos aspectos:

- 1.- Creció lentamente la demanda potencial en los últimos años, como consecuencia de las tasas de fecundidad.
- 2.- La expansión del sistema, experimentada hasta 1982, permitió inscribir en los primeros grados de primaria a prácticamente la totalidad de los niños residentes en localidades que con anterioridad a la instrumentación del Programa "Primaria para Todos los Niños" carecían de servicios educativos.
- 3.- Durante el periodo 1983-1988 se redujo a un ritmo de 11.5% anual la matrícula correspondiente a los "cursos comunitarios", que atienden a grupos de comunidades

<sup>18</sup> Prawda, Juan. *Logros, Inequidades y Retos del Futuro del Sistema Educativo Mexicano*. México: Grijalbo, 1989, págs. 39-42.

<sup>19</sup> Datos y referencias tomados de los resultados del Proyecto sobre Educación y Pobreza, Centro de Estudios Educativos, A. C. op. cit. págs. 50 a 68.

dispersas, debido a la satisfacción de la demanda. Aunque en ese periodo se presenta una aguda crisis económica que provoca disminución y racionalización (austeridad) del gasto educativo, también se puede explicar a través de este aspecto.

4.- En las estadísticas educativas había una sobre-enumeración de alumnos desde 1970 y probablemente se corrigió tal error (se refiere a estadísticas educativas de la SEP). Sin embargo, difícilmente este dato puede justificar lo que estaba sucediendo.

A partir de los datos anteriores se puede desprender la observación de que el problema de vincular educación y pobreza no se da en términos de que se generan menos oportunidades de acceder a la escuela, sino de otros factores que tienen que ver con la retención, la reprobación, o la deserción, por lo que el problema que nos ocupa no guarda relación con la expansión propiamente dicha del sistema educativo, sino como hemos venido mencionando, con la eficiencia y con la equidad social (o su reverso: ineficiencia y desigualdad).

La forma en que el CEE A.C. en su investigación presenta estos datos, puede resultar engañosa, en especial por el periodo tan amplio (veinte años) en la comparación de los coeficientes, no se mencionan cifras de los periodos coyunturales de la crisis, por lo que esta confrontación pierde validez.

*Eficiencia de la educación primaria, a través de los siguientes índices:*

*Coefficientes de aprobación / reprobación. Relación del número de alumnos aprobados con el de quienes presentaron los exámenes al finalizar los cursos.*

85.44%	89.85%
--------	--------

Fuente: Centro de Estudios Educativos A.C. *Educación y Pobreza*. Ed. CEE A.C. y El Nacional (Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad), México, 1993. pág. 52.

En ese periodo de 20 años los índices promedios de aprobación mejoraron ligeramente, pero resultados del proyecto aludido del CEE A.C. subrayan que las diferencias en la



aprobación/reprobación se notan en el cambio de los índices por grados escolares, señala los siguientes porcentajes para el ciclo 1990/91:

82.6%	88.2%	89.2%	92.8%	92.1%	98.1%
-------	-------	-------	-------	-------	-------

Fuente: Centro de Estudios Educativos A.C. *Educación y Pobreza*. Ed. CEE A.C. y El Nacional (Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad), México, 1993. pág. 52.

Como se observa la selectividad producida por el retiro prematuro de los estudiantes pertenecientes a los sectores socialmente desfavorecidos ocurre en los primeros tres grados, y tal parece que la composición social de los alumnos es más homogénea en los últimos grados.

*Coefficiente de aprobación y retención escolar.* Número de alumnos que aprueba cada curso escolar con el de aquellos que lo inició.

1970/71	1990/91
78.77%	85.85%

Fuente: Centro de Estudios Educativos A.C. *Educación y Pobreza*. Ed. CEE A.C. y El Nacional (Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad), México, 1993. pág. 52.

El promedio nacional mejoró en los últimos 20 años, como puede observarse del cuadro anterior, aunque no se obtuvieron los datos, se sabe que los primeros grados tienen mayores índices de reprobación que los últimos, por lo que estas cifras no pueden tomarse como generalizadoras cuando se haga referencia o comparación entre los grados inferiores y superiores. Incluso habría que ver el comportamiento por regiones o estados.

*Índices de Repetición.* Entre 1969/70 y 1990/91, el índice promedio de repetición disminuyó de 15.55% a 10.36%; sin embargo, la mayor reprobación en los primeros grados de la educación primaria repercute, sin duda, en la generación de altos índices de repetición en esos mismos grados.<sup>20</sup>

<sup>20</sup> Fuente: Centro de Estudios Educativos A.C. *Educación y Pobreza*. Ed. CEE A.C. y El Nacional (Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad), México, 1993. pág. 53.

Así, de 1969/70 a 1990/91, el índice de repetición del primer grado pasó de 27.74% a 21.39%, totalmente distinto del promedio nacional al excederlo, por lo que el promedio nacional no es válido para todos los grados de la primaria.<sup>21</sup>

*Coefficientes de rezago por extraedad.* Debido a la expansión de la educación en los últimos 21 años, (1970-1991) los alumnos inscritos en los grados escolares fuera de la edad correspondiente se redujo de 13.83% a 3.73%, esto es en 73%, durante ese periodo. Esto puede significar que se ha buscado que los alumnos inscritos sean de edades homogéneas y que grado y edad se correspondan.<sup>22</sup>

*Índices de deserción durante la educación primaria.* El porcentaje de aquellos alumnos que no se inscribe al grado siguiente del que aprobó, en promedio nacional, disminuyó entre 1975/76 y 1984/85 de 7.8% a 4.6%. Pero la mayor parte de los desertores procede del primer grado de primaria. La distribución se da como sigue:

1° y 2°	2° y 3°	3° y 4°	4° y 5°	5° y 6°	6°
36.3%	13.2%	14.2%	15.3%	10.3%	2.7%

Fuente: Centro de Estudios Educativos A.C. *Educación y Pobreza*. Ed. CEE A.C. y El Nacional (Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad), México, 1993, pág. 54.

*Eficiencia Terminal.* Si se considera sólo el número de alumnos que terminaron el sexto año de primaria, entre 1983 y 1988, éste aumentó de 50.3% a 55.3%, (el nivel más alto fue en 1986 con 75%) lejos de la meta planteada por el Programa de Educación de 70% para 1988. Si se toma como base el número de alumnos que no repitió ni abandonó ningún curso durante el trayecto la eficiencia real es de 36.9%. Por lo que se señala, de cada 100 niños que inician la primaria, 3.2 fallecen durante los cinco años subsecuentes; 22.4 desertan; 37.5 reprobaban algún grado pero siguen inscritos en grados anteriores a los que corresponden a sus respectivas edades; y los 36.9 restantes terminan su primaria oportunamente.<sup>23</sup>

*Escuelas Incompletas.* Uno de los problemas señalados como limitante para una mejor eficiencia terminal es el hecho de que no todas las escuelas primarias ofrecen los seis

<sup>21</sup> Fuente: Idem.

<sup>22</sup> Fuente: Idem.

grados integrantes del plan de estudios correspondiente. Las cifras de escuelas completas pasó de 37.43% a 83% en los últimos 20 años (1969/70-1990/91). El problema no está resuelto en todo el país, hay estados que tienen todavía un nivel crítico de *escuelas incompletas*, según lo muestra el cuadro que sigue:

<b>Campeche</b> 30%	<b>Chiapas</b> 40%	<b>Quintana Roo</b> 22.5%	<b>Guerrero</b> 21.5%	<b>Morelos</b> 22.5%	<b>Yucatán</b> 20.9%	<b>Zacatecas</b> 33.6%
------------------------	-----------------------	------------------------------	--------------------------	-------------------------	-------------------------	---------------------------

Fuente: Centro de Estudios Educativos, A.C. *Educación y Pobreza*. Ed. CEE A.C. y El Nacional (Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad), México, 1993, pág. 55.

La intención de mostrar estos datos es la de plantear, aunque sea de manera indirecta, que la educación ha tenido una expansión considerable, pero que siguen existiendo inequidades y desigualdades educativas, y que éstas se dan fundamentalmente en la población pobre.

Los problemas de acceso, repetición y deserción afectan en particular a la población pobre del país y muy notablemente en los estados más pobres y con población indígena o rural marginada.

#### **Problemática del rezago educativo en la población mayor de 15 años**

En México el rezago educativo<sup>24</sup> es muy elevado aún: el Censo Nacional de Población de 1990, señala que existen 6'161,662 personas analfabetas, que corresponden a 12.42% de la población mayor de 15 años; 11'794,862 (27.77%) personas sin primaria y 13'202,392 sin secundaria.<sup>25</sup> El promedio de grados de escolaridad faltantes en ese año eran de 5.3 y el promedio de grados de escolaridad cubiertos era de 3.7

Considerando estas cantidades de manera global, se percibe la gravedad del problema del rezago educativo, ya que sumaba más de 30 millones de mexicanos que no cuentan

<sup>24</sup> Ibidem, pág. 55.

<sup>25</sup> Se entiende por *Rezago Educativo*, la población que no ha completado su educación primaria y secundaria y más aún, que no ha sido alfabetizada. El *Rezago Educativo* se inicia cuando por consecuencia del abandono escolar, la población en edad de escolarización obligatoria no asiste a la escuela primaria, no se corresponde la edad con el grado o nivel de estudios cursado y si ocurre la deserción temporal o definitiva, difícilmente puede alcanzarse el nivel entre edad y grado escolar que le corresponde.

<sup>26</sup> Fuente: Censo General de Población y Vivienda 1990. INEGI, México.

con los conocimientos y habilidades básicas necesarias para participar en los procesos de cambio que requiere la sociedad actual para su propio beneficio y el de su comunidad.

Según datos estimados, para 1996 la cifra de analfabetas bajaría mínimamente a 6,020,800 personas; sin embargo, tanto para primaria (12,097,790) como para secundaria (16,910,470) se mantiene un aumento sensible del rezago educativo, respecto de 1990, ya que se elevaría a 35,029,060 el número de mexicanos sin la educación básica.<sup>28</sup> Ante este panorama, ¿qué tiempo nos podemos dar para terminar con el rezago educativo?

El problema se hace más complejo si consideramos que la mayoría de la población analfabeta (52%), la que sabe leer pero no ha estudiado la primaria (56%), así como la que no tiene la secundaria (40%) es gente que tiene de 30 a 59 años de edad, cuyas expectativas hacia el estudio son mínimas, considerando que el fenómeno del analfabetismo y del rezago educativo, en general van asociados a la extrema pobreza y a precarias condiciones de vida, y que sus intereses están dirigidos a satisfacer sus necesidades primordiales, deja en un segundo término su formación educativa.

Sin embargo, si es que se puede considerar una ventaja, la mayoría de la población que no ha concluido su educación secundaria (55%) tiene de 15 a 29 años, significa que aún es joven, y que es factible que la concluya, dadas sus expectativas y motivaciones para mejorar su calidad de vida.

Ante la magnitud de este problema, en México se han diseñado y puesto en práctica diversos programas orientados a disminuir el rezago educativo. Entre los que se encuentran: el Programa Nacional de Alfabetización que inició en 1980, con el objetivo de alfabetizar a un millón de mexicanos en un año; el Programa 11-14 de la SEP, que ofrecía la primaria a la población ubicada en este grupo de edad considerada como parte del rezago educativo.

Un poco antes se había creado, en 1976, el Sistema Nacional de Educación de Adultos que abarcó la primaria y secundaria abiertas con programas y métodos para hacer llegar la educación al adulto; el programa de Educación de Adultos, que se puso en marcha el

29 de marzo de 1978, trabajó bajo el lema de "Educación para Todos", con ese fin la SEP creó dos dependencias para apoyar el proyecto: la Dirección General de Educación de Adultos, establecida para administrar, proponer y orientar los servicios de educación para adultos y el Consejo Coordinador de Sistemas Abiertos creado para promover, planear, coordinar y evaluar los sistemas de educación abierta.<sup>27</sup>

Anteriormente, en la tercera Conferencia Internacional sobre Educación de Adultos celebrada en Tokio, Japón, en 1972, a la que México asiste por primera vez, se situó a la educación de adultos en el contexto de la "educación permanente"; se determinó que no sólo se atendería la alfabetización, sino que también se incluirían actividades tendientes a la formación integral del individuo. En ese sentido la educación se concibió como un continuo desarrollo del ser, en el que se toman en cuenta las experiencias de la vida.

En México estas ideas se incorporaron paulatinamente a la política educativa, en las leyes, los planes y los programas de estudio dirigidos a la educación de adultos.

Con la finalidad de integrar las acciones en materia de educación para adultos a nivel nacional, en agosto de 1981 se crea el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA) que opera bajo una modalidad de sistema abierto de enseñanza. El Instituto recupera la filosofía educativa expresada en la Ley Nacional de Educación para Adultos de 1975, que establece las bases para atender a la población adulta, y promover en ella un desarrollo integral del hombre y de la sociedad.

Dicha Ley beneficia a la población mayor de 15 años que no ha cursado o concluido estudios de primaria y secundaria. Propone como objetivos: favorecer la educación continua, ofrecer los conocimientos y habilidades equivalentes a la educación básica, fomentar el autodidactismo, propiciar la formación de una conciencia de solidaridad social, elevar los niveles culturales de la población marginada y promover el mejoramiento de la vida familiar, laboral y social. Estos objetivos constituyen la base del diseño posterior de los programas y modalidades educativas para la educación de adultos.

---

<sup>26</sup> Fuente: Dirección de Planeación y Evaluación. INEA. *Atención al rezago educativo 1996-2000*. Junio 1996.

<sup>27</sup> Fuente: *Historia de la Alfabetización y de la Educación de Adultos en México*. Capítulo XIV "Reforma y Práctica 1970-1980" elaborado por Valentina Torres Septién. Edición conjunta INEA/COLMEX México, 1994.

La acciones de la educación de adultos no ha sido lo suficientemente impactante en la erradicación del rezago educativo,<sup>28</sup> debido a diversos factores que dificultan y obstaculizan el proceso educativo, fundamentalmente la falta de calidad de la oferta que se proporciona, por ejemplo:

- Dada la magnitud del problema educativo y en congruencia con la Ley Federal de Educación, se ha convocado a la población en general a participar como educadores en los procesos educativos de alfabetización, primaria y secundaria, si bien esto permite tener una amplia cobertura en el país, los educadores en su generalidad tienen una baja escolaridad, manifiestan dificultades para el manejo didáctico de los programas, y una deficiente capacitación.

Esto significa que: "En muchos casos, la educación de adultos depende de personal voluntario o cuasi-voluntario para su desarrollo. Se tiende todavía a considerar la alfabetización, y sobre todo la de adultos, como una tarea que no requiere estudio ni especialización, como un campo eminentemente ligado a la buena voluntad y destinado a la acción." "La investigación evaluativa parece constatar que los programas de alfabetización no logran resultados que aseguren un uso real, continuo y diversificado de la lengua escrita." Se ha puesto de manifiesto "la irrelevancia de los contenidos de la educación básica para adultos, su falta de orientación hacia el empleo o el autoempleo, la metodología pedagógica trasladada de la escuela pública, su carácter de educación de segunda clase. Es, por otro lado, notoria su escasa eficiencia y cobertura." <sup>29</sup>

- Se evidencia la poca importancia que el Estado le da a este tipo de educación, vista a través de uno de los indicadores principales: el presupuesto para la educación de adultos y las bibliotecas populares es 2% del total otorgado al sistema educativo nacional.<sup>30</sup>

---

<sup>28</sup> Schmelkes, Sylvia. "Las necesidades básicas de aprendizaje de los jóvenes y adultos en América Latina" DIE/CINVESTAV/IPN, Seminario-Taller regional UNESCO/CEAAL, Monterrey, enero 1996. pág. 3.

<sup>29</sup> *Ibidem*.

<sup>30</sup> *Ibidem*, pág. 2. Schmelkes cita a Palafox, Prawda y Vélez, 1994:176. "Primary School Quality in Mexico", en Comparative Education, Review, Vol. 38, no. 2 (mayo).

- Los programas educativos son homogéneos para todo el país, lo cual no permite atender diversificadamente a los diversos grupos de población de acuerdo con sus características específicas como son: edad, sexo, ocupación, ámbito urbano, rural o indígena, así como a los discapacitados, entre otros. Y lo que se requiere es que la educación de adultos se vincule a las necesidades e intereses de dichos grupos.
- Se tiene baja eficiencia terminal en los programas de alfabetización, primaria, secundaria y elevada deserción de los adultos en los grupos de alfabetización, además, se observa desinterés de los adultos para incorporarse a los servicios educativos. La eficiencia terminal oficialmente aceptada de la educación primaria para adultos es de 32% (1991).<sup>31</sup>

Este cuadro ilustra la *situación actual del rezago educativo en educación de adultos (alfabetización y educación básica) y el promedio de grados faltantes. Población de 15 años y más.*

Población de 15 años y más	1970	1980	1990	1996
<b>ANALFABETA</b>	<b>6,663,706</b>	<b>6,481,740</b>	<b>6,161,662</b>	<b>6,029,800</b>
<b>SIN PRIMARIA</b>	<b>11,606,379</b>	<b>9,442,229</b>	<b>11,794,932</b>	<b>12,667,759</b>
<b>REZAGO TOTAL</b>	<b>23,624,960</b>	<b>26,096,429</b>	<b>31,158,916</b>	<b>36,029,060</b>
<b>PROMEDIO DE GRADOS FALTANTES</b>	<b>6.4</b>	<b>5.7</b>	<b>5.3</b>	<b>5.1</b>
<b>GRADO PROMEDIO DE ESCOLARIDAD</b>	<b>2.6</b>	<b>3.3</b>	<b>3.7</b>	<b>3.9</b>

FUENTE: Censos Generales de Población y Vivienda 1970, 1980 y 1990, y estimación del INEA para el 1° de enero de 1996. Dirección de Planeación y Evaluación, del INEA, México.

Como se observa en el cuadro, numéricamente, la situación del rezago en educación de adultos se ha ido frenando en el analfabetismo de 12.4% en 1990 a 10.1% en 1996. A

pesar de esto, el rezago sigue creciendo en los siguientes niveles educativos, en la primaria se ha incrementado de 11.8 en 1990 a 12.1 millones de personas en 1996, sin ese nivel de escolaridad. El rezago educativo más fuerte se encuentra sobre todo en secundaria que pasó de 26.6% en 1990 a 28.4% en 1996.

*Distribución de la población adulta con rezago educativo en 1996, por grupos de edad.*

GRUPOS DE EDAD			
AÑO-1996	15-29 AÑOS	30-59 AÑOS	60 Y MÁS
POBLACIÓN ANALFABETA	20%	52%	28%
POBLACIÓN SIN PRIMARIA	29%	58%	18%
POBLACIÓN SIN SECUNDARIA*	33%	63%	8%

FUENTE: Dirección de Planeación y Evaluación del INEA. "Atención al Rezago Educativo 1996-2000", Junio 1996, México.

Por grupos de edad, vemos que la población más joven se ubica en el rezago educativo de la secundaria inconclusa y la población de mayor edad en el analfabetismo y la primaria sin concluir.

Esta situación podría provocar un cambio en las políticas de atención en educación de adultos, al cambiar su enfoque tradicional que establecía el orden de prioridad en la alfabetización y primaria, dejando en segundo término a la secundaria. Se enfatizaba la atención en regiones con altos índices de rezago, que implican grandes esfuerzos y generan bajos resultados, sin acciones especiales para grupos de edad específicos.

Dada la prioridad de diversificar la oferta y atender a grupos jóvenes, la atención en este tipo de educación se podría configurar de acuerdo con el rezago por edad y tamaño de localidad haciendo énfasis en la atención a regiones con alto índice de rezago y mayor concentración de población sin educación básica completa (secundaria), sobre todo para la población de 15 a 29 años en zonas urbanas.

\* Ibidem, pág. 4.



## **La Política Educativa para atacar el rezago educativo**

Ante este panorama (dramático) del rezago educativo, la política educativa del gobierno (sexenio 88-94) implícita en el denominado *Programa de Modernización Educativa* (PME) establecía como prioritario mejorar la calidad de la educación, en términos de relevancia, eficacia, equidad y eficiencia.<sup>22</sup>

Se identificaba en este programa el objetivo de "universalizar la educación básica", entendida no sólo como oferta, o expansión del sistema sino como calidad y equidad. Atacar los elevados índices de deserción, y la falta de relevancia de la educación en la vida de los que ingresan a ella, se busca asegurar la permanencia, y llegar a zonas más pobres a través de apoyos compensatorios.

El PME presentó una serie de retos que implicaba la acción en diversos ámbitos: la dignificación del magisterio, la descentralización de la educación, la participación de la comunidad y de la sociedad en el quehacer educativo, y la renovación curricular. Respecto a este último punto, se propuso la revisión de planes y programas de estudio para la educación básica.

Si bien la propuesta educativa dentro del PME se mostraba como un reto, parece un catálogo de buenas intenciones. En su aplicación práctica se presentó una serie de limitaciones, entre otras, en lo referente a la revisión curricular.

La revisión y modificación a los planes aparecía como el problema prioritario y a partir del cual se iban a solucionar el resto de los problemas educativos, se reducía así el proceso de modernización de la educación con la reforma de los planes y programas de estudio, dejando de lado algunos de los planteamientos iniciales en el propio programa como era el problema de la equidad (bajas tasas de eficiencia terminal), de la calidad de los

---

<sup>22</sup> Cfr. Poder Ejecutivo Federal, *Programa para la Modernización Educativa 1989-1994*. En el se plantean de manera general los lineamientos gubernamentales para alcanzar una educación moderna. Parte de las características del rezago educativo y de un diagnóstico de las grandes limitaciones, pero sin dejar de señalar los avances y elementos positivos de la educación en México, establece también los grandes retos y metas para alcanzar una educación de calidad. Señala como marco de referencia de la modernización educativa, la necesidad de integrarse al proceso de globalización, la interacción de mercados y el dinamismo del conocimiento y la productividad; para lo que se requiere: "realizar una

procesos educativos que ocurren en las aulas, las condiciones de trabajo y la formación y actualización del magisterio.<sup>33</sup> Es decir, no ataca lo fundamental para abatir el rezago educativo, resulta sólo un lineamiento normativo que no tiene eco en su aplicación.<sup>34</sup>

Los planteamientos del PME se vieron reducidos a la propuesta académica para la educación básica que la SEP entregó al CONALTE<sup>35</sup> sobre el Modelo Pedagógico y Planes y Programas de Estudio, confiándole la responsabilidad de continuarlos. CONALTE tuvo la tarea de estudiar y analizar los documentos antes mencionados y llegó a la conclusión de que el Programa para la Modernización Educativa, al hablar de contenidos, pide formular algo más que un Modelo Pedagógico, no reducido sólo al trabajo al interior del aula sino ir más allá, por lo que hizo la reformulación del Modelo y reconociendo el papel que juega la escuela en la vida de la población, se juzgó más adecuado presentarlo como *Modelo Educativo*.<sup>36</sup>

Con la reformulación del Modelo se buscó expresar las relaciones entre la sociedad y la educación dentro del contexto modernizador del país y ubicar el papel mediador de la escuela como institución educativa donde se genera el proceso para concretar la política educativa.

El *Modelo Educativo*, como instrumento metodológico para el cambio, pretendió organizar y modernizar los diversos elementos del sistema educativo (currículum) que están interrelacionados con los contenidos: métodos de enseñanza-aprendizaje, formación y

---

profunda modificación de nuestro sistema educativo para hacerlo participativo, eficiente y de mejor calidad, es decir, más moderno." pág. 5.

<sup>33</sup> Al respecto retomamos algunos elementos del documento conjunto: DIE-CINVESTAV-IPN y Centro de Estudios Educativos, A.C. (C.E.E), Simposio: La Educación Básica, La Reforma Necesaria. "Reflexiones y propuestas en torno a la situación actual del proceso de modernización de la Educación Básica, México, D.F., noviembre de 1990.

<sup>34</sup> CONALTE, *Hacia un Nuevo Modelo Educativo*, México julio 31 de 1991. En la Introducción se menciona lo siguiente: "Sin ser el eje central de la modernización educativa ni tal vez su aspecto más relevante, no obstante el cambio de contenidos reviste importancia capital ya que de él se desprenden numerosas acciones que repercuten directamente sobre otros elementos del hecho educativo, como es el caso de los métodos de enseñanza, las relaciones entre los diversos actores: maestros, alumnos, padres de familia, sociedad, la elaboración y uso de los libros de texto y otros materiales de apoyo, la función de la escuela en la sociedad y la misma visión del mundo que fomenta la sociedad a través de la escuela." pág. 13.

<sup>35</sup> CONALTE (Consejo Nacional Técnico de la Educación) es un órgano de consulta de la SEP y de las Entidades Federativas, encargado de promover la participación de los maestros y de los sectores de la comunidad interesados en la proposición de planes y programas de estudio y políticas educativas.

Cfr. CONALTE, *Perfiles de desempeño para preescolar, primaria y secundaria*, México 1991.

<sup>36</sup> Cfr. CONALTE, *Hacia un Nuevo Modelo Educativo*, op. cit. Los principales elementos del Modelo son: El componente filosófico, el componente teórico, el componente político, el proceso educativo y la evaluación, pág. 91.

actualización de los maestros, organización y administración escolar, evaluación educativa y libros de texto.

CONALTE determinó los *perfiles de desempeño* que daban base a la estructura curricular, los cuales se configuraron a partir de las necesidades básicas de aprendizaje y muestran la distribución de los contenidos educativos, indican metas de aprendizaje en función de los contenidos, bajo una lógica instrumentalista (constituyen el para qué de dichos contenidos).

El PME planteaba el cambio de contenidos, pero la modernización requiere ir más allá de modificar los planes y programas, ya que implica un cambio social que incorpora responsabilidades tanto de la escuela como de la sociedad.

Con el cambio de Secretario de Educación Pública (1992), se presentó otra propuesta de política educativa: *El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica*, y se da un viraje a los planteamientos que habían venido haciéndose. Se desechan los dos modelos anteriores (pedagógico y educativo) y el Acuerdo intentará ser un modelo integral que no sólo aborde la reestructuración curricular, sino también aspectos tales como la federalización de la enseñanza, la nueva participación de la sociedad en la educación y la revalorización de la función magisterial.

En el marco de la política educativa del sexenio (88-94) se presenta en mayo de 1992 el *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica*. Cabe mencionar que el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación SNTE suscribe junto con la SEP dicho documento, así como con cada uno de los gobernadores de los Estados.

El *Acuerdo para la Modernización de la Educación Básica*, retoma en esencia el *Programa para la Modernización Educativa 1989-1994*, hace énfasis en que la educación de alta calidad, con carácter nacional y capacidad para atender la demanda es base para el cumplimiento de los objetivos nacionales: fortalecimiento de la soberanía, lograr una

economía en crecimiento y estabilidad y una organización social fincada en la democracia, la libertad y la justicia.<sup>37</sup>

En el marco del Programa y del Acuerdo, subyace la idea oficial de establecer una nueva relación entre Estado y Sociedad por un lado, Escuela y Comunidad por el otro, teniendo como base filosófica, el liberalismo social. Desde esta óptica se concibe a la educación como pilar del desarrollo integral del país, a través del proyecto federalista; es decir, la participación conjunta de la federación, los estados, los municipios, el magisterio nacional y la sociedad, en la tarea de educar para incrementar la productividad y conducir a la movilidad social, elevando los niveles de calidad de vida de la población.

En este sentido, y desde la perspectiva oficial, la educación básica es entendida como instrumento que impulsa la capacidad productiva de la sociedad y mejora sus instituciones, fortalece la unidad nacional, promueve la equitativa distribución del ingreso, forma hábitos racionales de consumo y enaltece el respeto a los derechos humanos.

En el marco del Acuerdo el aumento del presupuesto a la educación pública es considerado como elemento fundamental para concretar la elevación de la calidad educativa y la extensión de los servicios. Asimismo, se establecen como prioridades; la reformulación de contenidos y materiales educativos y una mayor atención a la educación normal. Estos últimos, se señalan como retos actuales de la educación.

En la búsqueda de estos retos se presentan como limitaciones los signos de un sistema educativo centralizador y con cargas burocráticas excesivas y el bajo financiamiento que han obstaculizado el quehacer educativo.

Como parte de la Reorganización del sistema educativo, en el Acuerdo, se anuncia una nueva forma de participación social basada en el federalismo educativo, que articularía esfuerzos y responsabilidades estatales, tendiente a una reorganización del sistema educativo.

---

<sup>37</sup> Cfr. *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica*, 18 de mayo de 1992 firmado por SEP, SNTE y Gobiernos de los Estados (Testigo de Honor el Presidente de la República), 21 pp. También apareció publicado en el periódico *La Jornada* el martes 19 de mayo de 1992, págs. 23, 24 y 25.

Se señala que para impulsar la calidad de la educación, la nueva forma de participación social requiere del fortalecimiento de la capacidad de organización entre: maestros, padres de familia y alumnos, elimina la intermediación burocrática, da nuevo valor a la organización colegiada: el consejo educativo escolar, el consejo educativo magisterial y el estatal, en los que están representados el maestro, los padres de familia, la comunidad y la autoridad.

A partir del reconocimiento oficial y de la sociedad, de las deficiencias en los planes de estudio en vigor, el Acuerdo propone una reformulación de los contenidos y materiales educativos del nivel primaria. Se pretende con ello concentrar su plan en conocimientos esenciales y su fundamento de la educación básica (lectura, escritura y matemáticas) ya que son habilidades, que asimiladas elemental pero firmemente, permiten seguir aprendiendo durante toda la vida y dan soportes racionales para la reflexión; además de las dimensiones de las áreas naturales y sociales también se establece como necesidad, que el alumno comprenda los principios éticos que lleven a la participación creativa y constructiva de la sociedad moderna.

Con respecto a la revaloración de la función magisterial ésta comprendía seis aspectos principales:

- Formación del maestro.
- Actualización.
- Salario profesional.
- Vivienda.
- Carrera magisterial y el aprecio social por su trabajo.

El Acuerdo pretendía crear un sistema estatal para la formación del maestro, a partir de lineamientos expedidos por el gobierno federal, que articulara ámbitos de formación inicial, actualización, capacitación, superación e investigación.

El Acuerdo señalaba una reforma curricular que tendría como fin evitar la actual dispersión de los planes de estudio, orientándose a los maestros hacia el aprendizaje continuo e independiente y hacia una intensa observación y práctica en el salón de clase.

La reforma incluiría la simplificación de conocimientos del magisterio nacional al establecerse "programas emergentes de actualización magisterial", para el ciclo 92-93, los cuales tendrían carácter intensivo y como base el uso de guías, libros correspondientes al programa emergente de reformulación de contenidos y materiales educativos. Tenderían a dotar al maestro de conocimientos sobre los nuevos aspectos para la educación básica y tendrían como destinatarios a los jefes de sector, inspectores de zona, directores, maestros.

Para contribuir al mejoramiento del nivel de vida se planteó un aumento al salario del maestro y su ubicación en 4 salarios mínimos (salario profesional), también se integraría un programa especial de fomento a la vivienda con opciones de construcción y crédito.

El Acuerdo señalaba que para impulsar el arraigo y motivación del magisterio, se crearía la carrera magisterial que incluiría cierto tipo de estímulos para elevar la calidad de la educación y el mejoramiento profesional, el material y la condición social del maestro.

*El Acuerdo para la Modernización de la Educación Básica*, como vemos planteaba una diversidad de aspectos cuya pretensión era mejorar la enseñanza en la educación básica. Probablemente no fue tan explícito en algunos puntos, por ejemplo, no hace mención de la educación física, elemento de suma importancia en la educación a ese nivel; sin embargo, implica un proceso de reforma profunda del sistema educativo, ya que redefine las estructuras, programas, planes y contenidos, propone nuevas relaciones sociales de participación entre los actores (padres de familia, maestros, autoridades escolares y de los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal).

En general, tanto el *Programa para la Modernización Educativa (PME)* como el *Acuerdo para la Modernización de la Educación Básica* fueron políticas que buscaron concretar el vínculo de la educación con la intención neoliberal de modernizar, mediante el mejoramiento de la calidad de la educación. Buenas intenciones para la cruda realidad de la pobreza que acrecienta día a día el rezago educativo.

## **Alcances y limitaciones del Acuerdo Nacional Para la Modernización de la Educación Básica**

En el contenido del Acuerdo sobresalen cuatro dimensiones básicas: económica, política, social y pedagógica que plantean algunos alcances.<sup>38</sup>

Dentro de la dimensión económica, el compromiso era canalizar recursos al sector educativo. De 1989 a 1992, la participación del gasto educativo en el producto interno bruto pasó de 3.0% a 5.0% (para 1995 el presupuesto educativo se redujo de 6.2% a 5%, esto quiere decir que del '92 al '94 también se habla elevado); el salario nominal del maestro aumentó en casi 200%, pasando de 1.5 a 3.5 veces el salario mínimo nacional; 500,000 niños de escuelas primarias recibían becas en efectivo y en especie.<sup>39</sup>

Esta mejoría solo pudo ser posible por la intención política de utilizar el sistema educativo para consolidar las bases de la modernización del país, (aunque no hay que olvidar el deterioro educativo de que es objeto el mismo sistema educativo, por lo que no se pueden echar las campanas a vuelo).

Dentro de la dimensión política se plantea el proceso de federalización de la educación básica (que se ha planteado desde hace 20 años con la Revolución Educativa), a través de la descentralización educativa como una respuesta a los problemas de centralismo y burocratización (cuestión que hemos mencionado como un elemento del neoliberalismo para la solución de la crisis del Estado de bienestar, en la operación del Sistema Educativo Nacional).

En la dimensión social encontramos la intención de la mayor participación social, la importancia de los padres de familia respecto de la educación de sus hijos y la organización de la escuela.

---

<sup>38</sup> Cfr. Pescador Osuna, José Angel. "El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica: una visión integral", en *El Cotidiano* 51, noviembre-diciembre, 1992.

<sup>39</sup> Cifras tomadas del artículo de Pescador Osuna, José Angel, op. cit. pág. 3. Las cifras del presupuesto en 1995, fueron tomadas del semanario *Proceso* 1038/22 de septiembre de 1996, pág. 32.

Y la dimensión pedagógica, donde ocupa un lugar importante la reformulación de contenidos y materiales educativos, en cuyo contexto se plantean los siguientes cambios: el regreso a los contenidos básicos en materia curricular, la implantación de un plan de estudios por asignatura, la preocupación por la enseñanza y el aprendizaje de la historia nacional, la recuperación de formas eficaces de actualización de los maestros, el intento de crear y consolidar formas de organización escolar democráticas, el establecimiento de la carrera magisterial, los mecanismos de consulta permanentes para conocer la opinión del maestro y la preocupación por recuperar el prestigio social del magisterio.<sup>40</sup>

Desde el punto de vista de Pescador Osuna, el Acuerdo tiene varios logros significativos que se resumen en estos aspectos:

a) Transferencia de los servicios educativos a los estados: inicial, preescolar, primaria, secundaria, normal y la Universidad Pedagógica Nacional (UPN). Los estados han creado sus propios organismos y sus Leyes de Educación, por lo que se tramitan más fácilmente los cambios de adscripción de los maestros, sin afectar derechos laborales.

b) Se efectuó una reestructuración administrativa al interior de la SEP.

c) Se crearon tres programas compensatorios, para apoyar con recursos adicionales a los estados con mayores rezagos educativos: para elevar la eficiencia, mejorar la calidad y mejorar la infraestructura en las escuelas.

d) Se creó un nuevo plan de estudios para la educación preescolar. Se dotó de nuevos títulos de textos actualizados para la educación básica. Se imparten cursos de actualización a maestros.<sup>41</sup>

Este mismo autor, evalúa positivamente el Acuerdo ya que contribuye a la modernización del Estado Mexicano y la del sistema educativo nacional, en cuanto que llega a revalorar la escuela pública, recupera la tradición pedagógica mexicana al volver a lo básico en educación, entre otras cosas.

---

<sup>40</sup> Pescador Osuna, *ibidem*, pág. 6.

<sup>41</sup> *Ibidem*, págs. 7 y 8.



En general se pueden plantear estas limitaciones para el desarrollo del propio Acuerdo:

Para Elba Esther Gordillo, dirigente magisterial, *El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica* entraña serios riesgos englobados en estos aspectos:

La federalización enfrenta obstáculos tales como: la realidad del sistema escolar y la realidad extraescolar; marginalidad, escasez de recursos, resistencias de intereses políticos, intrasindicales y burocráticos. La descentralización no necesariamente significa calidad educativa y no garantiza los cambios que se propone.<sup>42</sup>

Pueden ocurrir alguno o todos estos aspectos:

- a) Desvanecimiento de los contenidos, la dilución del sentido de unidad e identidades nacionales.
- b) La dispersión de esfuerzos.
- c) La disminución o el desvío del financiamiento educativo.
- d) La profundización de los contrastes entre los estados.
- e) Los rezagos institucionales en varios estados de los más problemáticos, pueden rebasar su capacidad de gestión. Entre otras cosas, las políticas y programas derivados del Acuerdo, se pueden enfrentar a la tradición centralista y a algunas resistencias y oposiciones al cambio, que puedan llevar a la simulación de los firmantes del Acuerdo.<sup>43</sup>

El Acuerdo constituye un nuevo pacto, que se inscribe en la larga tradición política corporativa mexicana (visto así por los actores sociales que lo suscriben: SNTE, Poder Ejecutivo, SEP, Gobiernos del los estados), pero en el contexto de la globalización de la economía mundial, por lo que el objetivo de modernizar al país, también se inscribe en la reforma del Estado que busca adecuarse a los requerimientos de la apertura comercial y la integración en el TLC. En ese sentido las políticas educativas se encuentran

---

<sup>42</sup> Gordillo, Elba Esther. "El SNTE ante la modernización de la Educación Básica". *El Cotidiano* 51, noviembre-diciembre, 1992, pág. 15.

<sup>43</sup> *Ibidem*, págs. 14 y 15.

relacionadas con la factibilidad del modelo económico neoliberal y con las expectativas de mejoramiento de las condiciones de vida.

Las propias limitaciones del Acuerdo son las del mismo sistema educativo: cobertura insuficiente, baja calidad de la educación, alta deserción y bajo promedio de años estudiados, disparidades regionales, centralización y cargas burocráticas.

#### **IV. LOS PROGRAMAS COMPENSATORIOS PARA LA ATENCIÓN DEL REZAGO EDUCATIVO.**

Una de las formas de concretar el análisis de la vinculación entre educación y pobreza es abordar las acciones concretas que el gobierno ha impulsado, con la idea de que la educación puede combatir la pobreza. Tomando en cuenta que en la concepción del gobierno: "la educación la gran palanca del cambio y la movilidad social, su potencial multiplicador de oportunidades debe ser aprovechado mejor en las zonas y grupos más pobres. Es allí donde con frecuencia la educación significa la diferencia entre una vida de marginación y pobreza, o una vida con opciones de mejoramiento individual y familiar."

Entre estas acciones se encuentra la puesta en marcha de diversos programas de atención educativa para la población que vive en zonas rurales dispersas, con altos niveles de pobreza y marginación. Esencialmente, estos se llevan a cabo en estados o regiones de la República cuyo índice de rezago educativo es mayor en relación con los otros, es decir, en lugares donde la educación básica ha funcionado con niveles insatisfactorios de cobertura, retención y aprovechamiento escolar.

Para la atención a la población pobre y de extrema pobreza, el gobierno a través de algunas instituciones ha implementado programas en el contexto de su política social, que tienen diversas características, pero sobre todo responden a la intención de procurar satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje de los niños, los adolescentes y los adultos mejorando el acceso y la retención en educación primaria.<sup>2</sup> Esto concuerda con la Declaración de Jomtien, Tailandia (1990) y lineamientos de política educativa planteados por el Banco Mundial. También son parte de la estrategia del Plan Nacional de Desarrollo para combatir la pobreza y generar más oportunidades de superación para

---

<sup>1</sup> Cfr. Discurso del Presidente Ernesto Zedillo en la ceremonia de la firma de los Convenios de Coordinación del Programa Integral para Abatir el Rezago Educativo, 6 de julio de 1995. El documento fue publicado por la revista Educación 2001, en agosto de 1995, bajo el título de "La escuela como eje de la vida comunitaria. La educación, prioridad indiscutible del gobierno".

<sup>2</sup> El CONAFE (Consejo Nacional de Fomento Educativo) es el responsable, a través de la Unidad de Programas Compensatorios, de administrar los recursos y planear la operación de estos programas, en coordinación con los gobiernos de los Estados y las dependencias involucradas, como son el INEA, el DIF y otras más.

la población pobre; comprenden el despliegue de programas que compensen las disparidades entre las regiones y los contrastes educativos entre las comunidades.

Los programas compensatorios sirven para hacer menos difícil la realidad de los rezagos en aquellos estados y municipios donde persisten las carencias más graves, a través de transferencia de recursos. Tales lugares son identificados mediante el análisis de las líneas de bienestar y de distribución del ingreso.

### **Breve descripción de algunos Programas Compensatorios**

En el ámbito de la educación pública los programas compensatorios atienden tanto las deficiencias propias de la escuela como aquellos factores sociales que inciden en el desempeño escolar de los niños y los jóvenes, es decir; sus componentes son sociales y educativos. Los programas compensatorios incluyen actividades para generar la participación de los padres de familia en el proceso educativo: orientación, capacitación y alfabetización.

Algunos de estos programas son: Programa para el Desarrollo de la Educación Inicial (PRODEI); Programa para Abatir el Rezago Educativo (PARE); Programa para Abatir el Rezago en la Educación Básica (PAREB) y el Programa Integral para Abatir el Rezago Educativo (PIARE).

El objetivo central del Programa para el Desarrollo de la Educación Inicial (PRODEI), es ampliar la atención educativa a los niños menores de cuatro años de edad en las comunidades que padecen condiciones de pobreza extrema. Este programa busca contribuir a una mejor preparación escolar, emocional y social de los niños en su desempeño futuro.

A través del PRODEI se capacita a los padres de familia para que participen en la educación inicial de sus hijos, con apoyo de promotores educativos comunitarios, se fomenta la participación y el desarrollo comunitario. Actualmente opera en los estados de Chiapas, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, México, Michoacán, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí y Veracruz. La importancia social de este programa estriba en que atiende a los

estados donde se concentra más de 50% de los niños menores de cuatro años que viven en la pobreza. Con el PRODEI se pretende atender a un millón de niños antes del año 2000.<sup>3</sup>

A su vez, el Programa para Abatir el Rezago Educativo (PARE), tiene el propósito de mejorar la calidad de la educación primaria en aquellas regiones indígenas, rurales y semiurbanas con altos índices de marginación social y económica en los estados de Chiapas, Oaxaca, Hidalgo y Guerrero, que son de los estados con mayor rezago educativo en el país. El programa contribuye a fortalecer la construcción de la infraestructura educativa, el equipamiento de bibliotecas escolares, la preparación y distribución de materiales educativos, la capacitación y la actualización del magisterio y la supervisión de la enseñanza primaria.<sup>4</sup>

Un tercer programa, de vocación compensatoria, es el Programa para Abatir el Rezago en la Educación Básica, (PAREB), que promueve la permanencia del niño en la escuela y su conclusión de la primaria y la secundaria, a la vez que atiende las causas de la reprobación y la repetición. En su primer año de operación, el PAREB estaba cubriendo los estados de Campeche, Durango, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Puebla, San Luis Potosí, Tabasco, Veracruz y Yucatán.<sup>5</sup>

La estrategia en que se han fundamentado estos programas compensatorios consiste, primero, en asegurar la atención educativa a los estados que, en su conjunto, registran los mayores índices de pobreza; luego, en extender la cobertura de los programas a los estados que más necesitan elevar la calidad de sus servicios educativos y, finalmente, dedicar un esfuerzo especial a las zonas y comunidades con rezagos específicos en estados que, en general, tienen índices aceptables en materia educativa.

Como política educativa, el gobierno busca elevar la escolaridad promedio de todo el país (en concordancia con la Declaración de Jomtien) y eso requiere buena atención social y educativa en las zonas más atrasadas.

<sup>3</sup> Melgar, Ivonne. "9 mil millones contra el rezago educativo", en: Revista Educación 2001. Agosto 1995, págs. 6 y 7.

<sup>4</sup> Cfr. Datos obtenidos del citado Discurso del Presidente Zedillo.

<sup>5</sup> Idem.

Un nuevo programa compensatorio es el Programa Integral para Abatir el Rezago Educativo (PIARE), prácticamente está iniciando (1995). Este programa, que aprovecha las experiencias de los otros programas compensatorios, busca incidir en la calidad de la educación en zonas pobres y marginadas de algunos estados entre ellos, Colima, Chihuahua, México, Nayarit, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora y Zacatecas.<sup>6</sup>

El carácter innovador del PIARE consiste en que, además de atender las causas escolares que limitan el desempeño de los alumnos, incorporará la educación inicial para niños menores de cuatro años, cursos de alfabetización para adultos y cursos para toda la comunidad. El PIARE buscará integrar la atención educativa con la atención a necesidades sociales básicas, para facilitar el mejor aprovechamiento de la enseñanza y formación buscará responder a las causas escolares que limitan el desempeño de los estudiantes. Para ello, el PIARE atenderá las localidades marginadas, rurales dispersas y comunidades indígenas; con educación básica para niños y jóvenes, cursos comunitarios y programas de alfabetización y acciones de educación de adultos.<sup>7</sup>

Dentro del PIARE, la intención es que la escuela sea el eje de la vida comunitaria, donde se articulen programas sociales que contribuirán a mejorar las condiciones de vida de los alumnos, como: desayunos escolares, becas, atención en salud y otros servicios básicos.

El despliegue en términos de recursos humanos, materiales y financieros es considerable, aun cuando se trata de las etapas iniciales de los programas compensatorios. El gobierno informó que destinará para el conjunto de los programas nueve mil millones de nuevos pesos, distribuidos en 23 estados, donde se planea atender a cuatro millones de alumnos en 40 mil escuelas, con el apoyo de 140 mil maestros.<sup>8</sup> Con el objetivo de combatir y atender integralmente las causas de la pobreza y generar más oportunidades a la población pobre y revertir desigualdades educativas entre las entidades del país.

---

<sup>6</sup> Los estados de la República donde opera el PIARE, en el marco de la educación de Adultos bajo la coordinación del INEA, son los siguientes: Chiapas, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Veracruz y Yucatán.

<sup>7</sup> Cfr. Discurso del Presidente Zedillo, antes citado.

<sup>8</sup> Melgar, Ivonne. op. cit. pág. 6, y discurso del Presidente Zedillo (idem).

En particular, se ha anunciado que el PIARE contará con cuatro mil millones de nuevos pesos, financiados en forma práctica por un crédito del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).<sup>9</sup>

En general, se entiende que las políticas compensatorias buscan mejorar la equidad del sistema educativo, mediante lo que se denomina "discriminación positiva", que está en relación con el apoyo en recursos diversos orientados al sistema educativo y que se dirige a los estados con mayor índice de pobreza y dentro de estos se apoya a las escuelas y comunidades marginadas.

### **El Programa para Abatir el Rezago Educativo (PARE)**

Centraremos un poco más nuestra atención en el PARE.<sup>10</sup> Este programa tiene como objetivo reducir la inasistencia de alumnos, su reprobación y deserción y elevar la calidad de su aprendizaje, al fomentar la participación social, mejorar las condiciones materiales de las escuelas, apoyar la supervisión, incentivar a los maestros para su arraigo, capacitarlos y proveer de materiales didácticos y biblioteca a la escuela, que asimismo constituyen los componentes del programa.

En el Departamento de Investigaciones Educativas del Centro de Investigación y Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional (DIE-CINVESTAV-IPN), se realizó un estudio evaluativo sobre el PARE, con el objetivo hacer una revisión de las prácticas institucionales que regularmente dificultan o facilitan el desarrollo de los componentes del programa.<sup>11</sup>

El estudio se llevó a cabo en dos etapas, la primera, recién implantado el Programa (1992-1993) y la segunda, cuando los componentes ya estaban en las escuelas un año

---

<sup>9</sup> Idem. Cabe mencionar que en el discurso el Presidente menciona que la participación de los gobiernos estatales en los programas compensatorios forman parte del "Nuevo Federalismo" visto como instrumento eficaz para mitigar disparidades, atender carencias y redistribuir recursos y oportunidades, base de un México más justo.

<sup>10</sup> Cabe hacer mención que la razón por la que se analiza solo al PARE se da por cuestiones de delimitación del tema del ensayo-monográfico, determinado por la dificultad de encontrar información sobre la operación de los programas compensatorios, ya que muchas veces está en documentos internos de las instituciones que los operan y son de difícil acceso.

<sup>11</sup> Ezpeleta, Justa y Eduardo Weiss (coordinadores). *Programa para Abatir el Rezago Educativo (PARE). Evaluación Cualitativa del Impacto. Informe Final* DIE-CINVESTAV-IPN agosto de 1994, México.

después (1993-1994). En cada una de estas etapas se limitó a 9 casos de escuelas-comunidades, de los cuales 5 corresponden al Estado de Guerrero y 4 al Estado de Oaxaca. El PARE privilegió, desde un inicio a las escuelas unitarias y bidoctores para concentrar en ellas la mayor cantidad de componentes y, en especial, el "incentivo al maestro". La muestra se compuso de 6 escuelas multigrado y 3 con docentes por grado para distinguir entre lo común y este tipo de escuelas. En las dos etapas, el trabajo de campo se articuló en torno a una visita de cuatro a cinco días de duración -a las oficinas estatales del PARE y a cada una de las escuelas/comunidades investigadas. Además, se llevaron a cabo tres visitas de una semana cada una a las oficinas de Supervisión. Se efectuaron 207 entrevistas abiertas grupales, con notas de campo, encuentros casuales y participación de eventos en los poblados y 76 observaciones registradas en guías de observación (62 corresponden a salón de clase, 8 a recorridos con supervisores y 6 a cursos de capacitación).<sup>12</sup>

Se trata de distinguir por un lado, las *prácticas administrativo-gestivas*, que conforman a la escuela, y que se refieren particularmente a dos aspectos: la supervisión escolar y las comunidades (horarios de trabajo, la presencia o ausencia de los maestros, las formas de atención a la enseñanza y las relaciones con las autoridades y pobladores locales), y las *prácticas pedagógicas* que se refieren a factores que tienen que ver con el mejoramiento del trabajo de enseñanza en el aula (cursos de capacitación, dotación de biblioteca escolar y materiales y recursos didácticos). Y por otro lado, identificar el cambio en las prácticas escolares que pudieran dar cuenta del *impacto de los componentes* del PARE y las consecuencias de su implantación.

Dado que en los maestros confluyen los planos gestivo-administrativo y pedagógico, y son ellos los que le dan vida concreta a la acción escolar con su permanencia en la comunidad o sus ausencias, los horarios, las formas de organizar a los grupos, la selección de contenidos y los estilos de enseñanza, en el PARE se contempla un incentivo especial para ellos con el propósito de asegurar la continuidad y consolidación del servicio, propiciando la permanencia en los lugares de trabajo. Sin embargo, para que esto pueda tener efecto, tuvieron que considerarse factores relacionados con la comunidad, los padres de los niños, que juzgan la eficacia del maestro enviando o no a

<sup>12</sup> Ibidem, págs III, VI y VII, de la Introducción.



sus hijos y que ejercen su poder de presión y control en momentos determinados. Además de factores vinculados a la vida individual y familiar del maestro.<sup>13</sup>

En el plano pedagógico el estudio evaluativo consideró de antemano que los cursos de capacitación a los maestros, la disponibilidad de una biblioteca escolar y los materiales educativos extras, por sí mismos no garantizaban en lo inmediato la transformación de la práctica docente sino que esto se daba de manera paulatina y sobre todo en la práctica, por lo que se decidió incluir el contexto de las prácticas establecidas en la enseñanza del español, las matemáticas, las ciencias naturales y sociales, valorar su potencial para formar competencias básicas y destacar las prácticas de evaluación y acreditación donde se mezclan las *dimensiones administrativa y pedagógica*.<sup>14</sup>

En el estudio se analizan y evalúan las siguientes variables:

- ✓ Las comunidades
- ✓ Los padres y la educación de los hijos
- ✓ Los maestros
- ✓ La precariedad institucional de las escuelas: de la imagen a las políticas
- ✓ La gestión local de las escuelas
- ✓ La supervisión

Asimismo, por el lado de la *enseñanza* se analizan para su evaluación, estas variables:

- ✓ Horarios, tiempos y forma de enseñanza
- ✓ Organización del multigrado
- ✓ Enseñanza de competencias básicas en las cuatro áreas de estudio
- ✓ Evaluación y acreditación
- ✓ Materiales didácticos y biblioteca escolar
- ✓ Cursos de capacitación

---

<sup>13</sup> *Ibidem*. Ver Introducción, objetivos y conceptualización del estudio, págs. I, II y III.

<sup>14</sup> *Idem*.

No es el propósito, profundizar en la explicación de cada una de estas variables utilizadas en el estudio del DIE, únicamente señalaré algunos aspectos generales que me parecieran significativos.

*Las comunidades* donde opera el PARE, son por lo regular de extrema pobreza, los indicadores para establecer la línea de pobreza son lo de menos porque todos los hogares y las mismas comunidades los cumplen cabalmente. El aislamiento es el atributo sobresaliente, y lo que parece muy importante: las escuelas y sus formas de existir no escapan a esos signos (de la pobreza extrema) que definen el medio donde se insertan.<sup>18</sup>

Por señalar algunas variables o indicadores de pobreza de las comunidades donde opera el PARE por cuanto definen manifestaciones vinculadas al *quehacer* escolar; se mencionan las siguientes:

Actividades de subsistencia: insuficiente abasto de productos básicos, actividades domésticas complementarias a la siembra, insuficiente en sí misma, y determinada por la baja calidad del suelo o la extensión mínima de la tierra. Dichas actividades complementarias no van más allá de la comercialización eventual, por los problemas de inversión y transporte, que enfrentan; crían pollos y uno o dos cerdos, o durante temporadas, recolectan frutas, semillas, cazan algún tipo de animales regionales, algunos pastorean rebaños o tienen una o dos vacas. Puede ser que sus habitantes se ocupen como jornaleros agrícolas migrantes eventuales y mal pagados. En general se presentan estas variables o indicadores.

- Problemas de migración constante
- Ocupaciones eventuales mal pagadas
- Insuficientes ingresos y múltiples necesidades
- Mala alimentación que tiene consecuencias de desnutrición en diversos grados
- Las comunidades más pequeñas sin servicios públicos esenciales: salud, agua potable. Algunas poseen algún tipo de organización o autoridad (comisaría), y otras no

---

<sup>18</sup> Ibidem, pág. 1.

- Escuelas unitarias o bidocentes
- Malas condiciones de vida para los docentes (falta de vivienda)
- Padres con escasa o nula escolaridad, mayoría de mujeres (madres) analfabetas (no hay cultura escolar)

Para los padres, la escuela es un valor perdido, inalcanzable, se asume como parte del futuro que quisieran para sus hijos, sin embargo, en muchas ocasiones incorporan temores y preocupaciones cuando los escolarizan. El trabajo doméstico y las ocupaciones de los infantes en ellas, o los mitos que se crean alrededor de la escuela, son importantes e influyen en el ausentismo, la deserción, la incorporación tardía. Muchas veces los padres se desesperan porque sus hijos no aprenden rápido, y sin comprender el proceso de aprendizaje caen frecuentemente en la visión "mágica" de la escuela.<sup>16</sup>

En las escuelas donde opera el PARE, por lo regular, la población satura el 1er. grado de primaria y tiende a disminuir considerablemente hacia el 6o. grado. La asistencia que se observa gira alrededor de 75%, aunque es un dato que no se pudo comprobar del todo.

Las condiciones de estudio fueron siempre precarias y de escasos recursos, la escolaridad de los padres es escasa o nula, el promedio más alto de estudios es el 3er. grado de primaria.

"Desde su experiencia sin escuela y la convicción progresiva de que deben ofrecerla a sus hijos, los padres toman decisiones e incorporan preocupaciones cuando los escolarizan. Prescindir del niño durante media jornada constituye la decisión más importante en el comienzo de la relación con la institución escolar."<sup>17</sup>

Los maestros por lo regular no se integran a la comunidad, "El cambio de una escuela a otra, la residencia en otros pueblos o en sus lugares de trabajo entre semana, refiere a su escasa o nula integración entre los maestros y las comunidades",<sup>18</sup> conforman una

---

<sup>16</sup> Ibidem, pág. 17.

<sup>17</sup> Ibidem, pág. 23.

<sup>18</sup> Ibidem, pág. 37.

relación procurando no entrar en conflicto para evitar repercusiones en su vida laboral, sobre todo cuando no radican en la comunidad. A esto debe aunarse que las condiciones de vida y antecedentes escolares de los maestros no son halagüeños. "La mayoría de los maestros, constituyen en sus familias, la primera generación que accedió plenamente al mundo escolar; que aprendió en la escuela normas y reglas, cuya presencia fue escasa o nula en su socialización familiar."<sup>19</sup>

El estudio del DIE nos habla de una "precariedad institucional", en términos de las "faltas" de los maestros, o la inestabilidad de la planta docente. Integrarse a la comunidad supone asumir una serie de incomodidades y carencias; la débil profesionalización combinada con problemas personales conjugan las razones del ausentismo. Aunque luego se aducen razones "justificadas" de faltas, relacionadas con la actividad administrativa de la escuela: días de pago, junta con el supervisor, días económicos, concursos regionales, la protección sindical.

Otro aspecto de la "precariedad institucional" es el hecho del permanente cambio de maestros, que difícilmente cuentan con una antigüedad en la escuela de la comunidad mayor a los 5 años, el promedio de duración es de dos años. Los cambios de maestro suelen ocurrir en cualquier momento del año.

Dentro de la variable estudiada *Gestión local de las escuelas*, generalmente, las escuelas estudiadas, tienen como responsable a un director encargado que es un maestro con grupo, sin que varíe su posición laboral ni salarial. El cargo supone un conjunto de prácticas administrativas-corporativas que contribuyen al desplazamiento de la enseñanza.<sup>20</sup>

El *Supervisor* es un elemento importante en la gestión local de las escuelas. Dentro del PARE, se aspira a fortalecer su función pedagógica, junto con su capacidad operativa ya que es el enlace con la Jefatura del Sector que es la autoridad inmediata de la que reciben lineamientos y a la cual presentan los resultados de su gestión. Los supervisores

---

<sup>19</sup> Ibidem, pág. 31.

<sup>20</sup> Ibidem, pág. 57.

dejan de ser maestros para transformarse en funcionarios según otras y nuevas reglas.<sup>21</sup> La carga de trabajo de los supervisores es elevada, por lo mismo se limitan sus posibilidades de visitar las escuelas y su relación con los directores se reduce a la comunicación que establecen cuando estos van a la sede de la Zona. En ese sentido, el supervisor opera más en función de la Zona y no de las escuelas.

Para algunos supervisores fue incomodo trabajar con el PARE ya que se sentían prisionados o vigilados, pero una vez vistas las ventajas de los incentivos cambió su actitud. El PARE, un programa más que se agrega al trabajo de la Supervisión, se ha propuesto reorientar sus prácticas hacia la asesoría pedagógica.<sup>22</sup> La visita a las escuelas, como mecanismo privilegiado para hacer viable el apoyo pedagógico, comprometa el incentivo económico que se otorga a los Supervisores.

"Los supervisores, que celebran su incentivo e invariablemente lo reclaman mensual, ponen en juego sus recursos para cubrir las condiciones que requiere su cobro. Dos cuestiones interesa señalar: por un lado que la propuesta PARE está al borde de la irrealidad por el número de visitas que solicita y por el contenido que aspira para ellas. No es asesoría pedagógica lo sugerido en las formas de las visitas diagnóstica, formativa y evaluativa, aunque es pertinente -y podría mejorarse- para calibrar y apoyar la gestión de los planteles. Por otro lado, puede afirmarse que la visita -al margen de la frecuencia establecida y de la intención pedagógica-, es útil en primer lugar para el Supervisor, para los maestros y para las comunidades, en especial las pequeñas y aisladas."..."Su presencia es signo de atención a su escuela y a su pueblo. Dada la significación que los pobladores le adjudican -un rédito no previsto- debería otorgarse mayor importancia al contacto con la comunidad, orientado a fortalecer su percepción de la escuela, su apoyo a las obligaciones escolares de los niños, el acercamiento a ese mundo bastante desconocido de la institución."<sup>23</sup>

"¿Qué opino del PARE?... Usted sabe que todos los gobiernos traen sus novedades, sus programas y después pasan. Viene otro y lo mismo. Estamos acostumbrados... a ver

---

<sup>21</sup> Ibidem, pág. 71.

<sup>22</sup> Ibidem, pág. 83.

<sup>23</sup> Ibidem, pág. 85.

pasar, mientras se permanece y se consolidan posiciones." "Nuestros entrevistados comparten una actitud próxima al escepticismo a propósito de los cambios. Conocen todo y saben lo que va a pasar. No se sienten muy involucrados en el cambio de las prácticas. Se entusiasman hablando de su dominio del trabajo, de su conocimiento de los maestros y de sus zonas, de sus recursos para vérselas con la burocracia."<sup>24</sup>

Respecto de la *enseñanza de competencias básicas* en las cuatro áreas básicas de estudio, tenemos que en las escuelas donde opera el PARE, en general, hay una fuerte ausencia del uso significativo de la lengua en contextos de comunicación. No se da la libre expresión o diálogo, sino respuestas y contestaciones cortas, ello se refleja en la escritura. Se observan métodos tradicionales de alfabetización basados en la memorización y ausencia del aprendizaje significativo o constructivista.

Igualmente se detectó que la enseñanza de las *matemáticas* se presenta de forma memorística y mecánica. Se prescinde del hecho de que los alumnos fuera de la escuela hacen cuentas en su vida cotidiana y que tienen procedimientos espontáneos para resolverlas. No se construye o descubre el sentido de las operaciones como forma matemática de resolver un problema.

En las *Ciencias Naturales*, parecen adecuados los temas tratados, aunque no la forma en que son abordados; con exposición por parte del profesor y preguntas cerradas a los alumnos. Las materias de *Historia, Geografía y Civismo* son muy poco trabajadas.

Respecto a la *evaluación del aprendizaje*, esta descansa fundamentalmente en actividades realizadas de manera informal, que por lo general se reducen a dos prácticas: la revisión de los trabajos o ejercicios escritos y la observación de las actitudes del alumno frente al trabajo escolar.<sup>25</sup> En pocos casos se usa la prueba escrita.

Al inicio del PARE en las escuelas seleccionadas, se distribuyeron eficientemente *materiales didácticos* auxiliares, que van desde cuadernos, lápices de madera, papelería, pizarrones, diccionarios, láminas, mapas, globos terráqueos, instrumentos musicales,

---

<sup>24</sup> Idem.

<sup>25</sup> Ibidem, pág. 135.

carteles, rompecabezas, juegos de mesa, manuales para la elaboración de materiales didácticos y cuerpos geométricos, entre los más importantes. Posteriormente, disminuyó la efectividad en su distribución y recepción, debido a problemas de costo de transportación, además de confusión sobre su cantidad y tipo de material entre los maestros. Al principio, se notó que el material didáctico era un elemento muy importante que se reflejó en la asistencia de alumnos. Asimismo, los artículos deportivos causaron impacto en la vida de la comunidad, ya que propiciaron la realización de actividades recreativas entre los jóvenes del poblado.<sup>26</sup> Sin embargo, los materiales tienen caducidad, y no vuelve a renovarse su distribución.

Una situación similar ocurrió con la *biblioteca escolar*, al inicio del PARE, las escuelas seleccionadas tenían sus libros, aunque se observó que realmente pocos la utilizaban en toda su capacidad.

Respecto a los *Cursos de Actualización y Capacitación*, este es un componente muy importante dentro del PARE, dada su repercusión en la práctica educativa. En las escuelas seleccionadas, se ofrecen a los maestros cinco cursos, relacionados con el manejo de grupos multigrado, los recursos para el aprendizaje, la lengua escrita, las matemáticas y la evaluación, todos al nivel de la educación primaria.

El estudio evaluativo del DIE, señala algunas limitaciones respecto de los cursos impartidos, en términos de las dificultades para asistir por lo incómodo de los horarios, en las entrevistas realizadas, algunos maestros no recordaban los contenidos. Aunque en general se expresaron positivamente de ellos como interesantes y útiles en su práctica, aún no se ha evaluado la relación entre los cursos impartidos y las modificaciones en la práctica docente, con todo el programa de cursos de capacitación se evalúa como un acierto, ya que ha contribuido a crear un ambiente favorable entre los maestros que acuden a tomarlos. El DIE recomienda elaborar situaciones más prácticas y aplicativas que superen lo teórico de los cursos.<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> *Ibidem*, pág. 145 y 146.

<sup>27</sup> *Ibidem*, pág. 169.

Aunque el PARE no tiene mucho tiempo operando, dado que inició en 1992, no parece que esté funcionando adecuadamente, pero es prematuro hablar de un fracaso. Las condiciones y situación específica de las comunidades, la pobreza extrema, la dispersión, las condiciones de vida de sus habitantes, el contexto cultural-familiar de los niños que asisten a esas escuelas, son factores que no contribuyen al éxito de los mencionados programas compensatorios. Es preciso reconocer que aun con muchas limitantes este tipo de acciones tiende a subsanar la problemática que enfrentan las comunidades pobres.

Tal parece que, en efecto, los pobres tienen menos oportunidades partiendo del hecho de que son pobres, y porque las condiciones educativas que se les ofrecen son también bastante limitadas.

Con todo esto, se espera en el mediano y largo plazo la consolidación del PARE y la superación de muchas de sus limitantes. Con el incentivo de arraigo que se da a los maestros se "intenta cambiar una de las situaciones comprometidas con el rezago: la movilidad del personal docente... con ese componente se espera que el maestro radique en las comunidades por más tiempo y acreciente su eficacia y dedicación docentes. Desde una perspectiva de combate a la pobreza, se espera también que el maestro se constituya en promotor de acciones que mejoren el nivel de vida de los pobladores." <sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> Ibidem, pág. 195.



## CONCLUSIONES

A manera de conclusión y cierre de este ensayo que tiene como problemática fundamental la relación entre educación y pobreza en el contexto del proyecto neoliberal, se presentan algunas líneas generales que dan cuenta de que este problema social es sumamente complejo dados los múltiples factores con los que se vincula.

La crisis económica por la que ha atravesado nuestro país por más de dos décadas, ha traído como consecuencia el detrimento de los niveles y de la calidad de la vida, y el crecimiento de la pobreza, a partir de que las políticas de austeridad han recortado severamente los gastos hacia programas sociales en general. Dicha crisis por su alcance y profundidad tiene raíces estructurales, es decir, su explicación causal está en el mismo modo de producción y la estructura social que la sustenta. Situación a partir de la cual desde el gobierno se busca un cambio estructural, que se presenta con la bandera del neoliberalismo, y que se constituye como un proyecto económico y político que busca modificar todas las estructuras sociales, comenzando por el mismo Estado.

Las políticas económicas y sociales del Estado, han introducido cambios que reflejan el proyecto neoliberal, a través de acciones como la llamada federalización, la descentralización, la participación social, y la solidaridad.

El modelo neoliberal fue concebido como un proyecto para la superación de la crisis económica del país, sin que en realidad haya podido lograr ese objetivo. Esto ha llevado a que los fundamentos en los que se basan los neoliberales, como son los esquemas clásicos del liberalismo, y la reivindicación de la forma de desarrollo sustentada en el mercado, como reguladora de la vida social sean fuertemente cuestionados por no cumplir con su promesa de modernidad actual.

Para cumplir con dicho propósito los representantes del neoliberalismo en el gobierno han elaborado distintos Planes Nacionales de Desarrollo y Programas Educativos que buscan, en términos generales, que la educación responda a la modernización, se vincule a las necesidades del aparato productivo y busque el desarrollo tecnológico, que transforme su

propia estructura curricular en esa orientación y establezca fórmulas para universalizar la educación, ampliando la cobertura y desarrollando programas para mejorar su calidad, eficiencia y pertinencia. Los Planes y Programas Nacionales en el ámbito educativo también son cuestionados, más por sus fuertes limitaciones que valorados por sus ligeros alcances, sobre todo por no lograr las metas propuestas ni cumplir los propósitos para los que fueron creados.

Esta concepción de la educación se ve truncada en la realidad, en particular porque no se corresponde con los intereses de las propias comunidades, donde se da otra valoración de la educación, que parte de sus propios saberes, intereses y necesidades y no de la obtención de certificados o grados escolares, o de la búsqueda de la calificación de su mano de obra. Por eso los padres (en las comunidades rurales alejadas y pobres), a partir de sus propias necesidades de subsistencia, retienen en actividades domésticas a sus hijos y se desinteresan de la educación escolar. De ahí que veamos a la educación como fenómeno social e histórico que trasciende la visión productivista de la misma por parte de los neoliberales.

Lo que aparece a nuestros sentidos es que la realidad ha rebasado las posibles soluciones a los objetivos planteados en los programas educativos del gobierno, y corren el riesgo de quedarse únicamente como algo escrito.

Las preocupaciones oficiales (implícitas en los planes y discursos) por vincular educación y desarrollo con procesos de modernización y transformación productiva habían dejado de lado un aspecto que, como consecuencia de las crisis recurrentes en las décadas de los setenta - ochenta y de la puesta en marcha del proyecto neoliberal, se hizo urgente abordar, me refiero al crecimiento de la pobreza y cómo ésta puede nulificar o limitar las acciones educativas.

El Banco Mundial a través de sus documentos ha establecido lineamientos y aplicado créditos de financiamiento para programas específicos que atendieran a poblaciones en pobreza extrema; sin embargo, el BM planea por encima de los gobiernos y de los intereses de las mismas comunidades, aplica criterios de eficiencia y condiciona su ayuda a un diseño de políticas educativas de acuerdo con su perspectiva, en el contexto de la

globalización que inserta a nuestro país como un prestador de mano de obra barata para las maquiladoras multinacionales, por lo que la prioridad del BM, se centra en la ampliación en cobertura y mejora de la calidad de la educación básica y el combate al rezago educativo.

Pero ¿cómo combatir la pobreza con la educación si en el marco de ese proyecto "modernizador" (de corte neoliberal) aun cuando hay más escuelas y más maestros, cada vez hay más pobres? Además en el sector educativo, el Estado impulsó (1982-1988) una serie de políticas como la reducción y control del gasto educativo, racionalización del sistema; decretó la descentralización educativa en el contexto del Acuerdo para la Modernización de la Educación Básica (92-94), que no han atendido las necesidades de los pobres y terminan por reforzar las desigualdades educativas existentes.

Habría que considerar dentro de las políticas educativas, que los apoyos financieros sean equitativos entre los distintos niveles educativos (preescolar, básico, medio-superior y superior), lo mismo para la educación básica dirigida a niños respecto de la educación para los adultos.

Asimismo, se requiere que los Programas Compensatorios puedan tener mayor continuidad (más allá de los periodos sexenales o los cambios de autoridades en el sector), y ser objeto de modificaciones que vayan acordes con las necesidades e intereses de las comunidades beneficiadas, y no que se impulsen por actos de autoridad o por decreto.

Ya que por los resultados obtenidos, los programas emergentes establecidos, que aunque buscan abatir el rezago educativo, como el analfabetismo (en la educación de adultos, o en las comunidades marginadas) incentivando a los profesores y motivando a la permanencia de los niños en la escuela con refuerzos de diversa índole (alimentaria y educativa), sólo compensan pero no solucionan el problema y por lo mismo poseen fuertes limitaciones y pocos alcances.

Se puede decir que las oportunidades de permanecer en la escuela siguen relacionadas con el origen social familiar y también con los niveles de desarrollo de las regiones y

localidades donde viven. En ese sentido los habitantes de localidades menos desarrolladas, tienen menos oportunidades de terminar la educación primaria, aunque se tengan las mismas posibilidades para ingresar a ella.

El PARE no ha logrado cumplir con sus propósitos iniciales, se le presentan obstáculos que están en relación con las condiciones de vida y necesidades más apremiantes de la población como es el trabajo, la alimentación y la salud. En ese sentido, se requiere que las acciones educativas dirigidas a las comunidades más pobres, se integren a otras que beneficien aspectos que tengan relación con la salud, la alimentación, el vestido, etc.

No basta con dotar de incentivos a los maestros para que permanezcan en las comunidades donde prestan sus servicios, el problema va más allá de eso, es complejo: hay factores culturales, psicosociales, económicos y hasta políticos, de los individuos y de las comunidades donde viven. Además, en las regiones más pobres, se presentan inercias institucionales, burocráticas, a manera de usos y costumbres que limitan fuertemente los programas sociales de desarrollo regional, de tal modo que las desigualdades existentes se refuerzan.

Fundamentalmente se requiere que los programas sociales que desde distintos ámbitos, buscan apoyar el desarrollo regional, además de incorporar y vincular a los habitantes de las comunidades que se dicen beneficiadas; contemplen procesos autogestivos para que con los recursos requeridos, las propias poblaciones (o sujetos participantes de un programa) sean las que, inmiscuidas en su propia realidad, arriben a soluciones factibles, y no imponerles paternalistamente las soluciones, culpándolos de su situación.

Un ejemplo lamentable de todo esto, se ha visto en la operación del PARE en el que con el afán de promover e implantar en lo inmediato y en la marcha, innovaciones educativas que rompan inercias, producen resistencias de los maestros sujetos y objeto del programa.

Se comprobó que la mayor parte de las veces en términos de enseñanza-aprendizaje, "los maestros siguen trabajando como saben hacerlo o creen conveniente, sólo que más

inseguros por la deslegitimación de las prácticas habituales que siempre suponen esas medidas"<sup>1</sup>.

Lo que sucede frecuentemente cuando las acciones de un programa impuesto son evaluadas, es que los sujetos simulan que siguen los lineamientos establecidos por un determinado plan, sin hacerlo en realidad.

---

<sup>1</sup> Expeleta, Justa y Eduardo Weiss. Coordinadores. *Programa para Abatir el Rezago Educativo (PARE). Evaluación Cualitativa del Impacto. Informe Final* DIE-CINVESTAV-IPN, agosto de 1994. pág. 209.

## BIBLIOGRAFÍA

Álvarez, Alejandro. *La Crisis Global del Capitalismo en México 1968/1985*. Ed. Era. Colección Problemas de México. 1a. edición México 1987. 178 pp.

Alonso, Jorge, Alberto Aziz y Jaime Tamayo. (Coordinadores). *El Nuevo Estado Mexicano: Estado, actores y movimientos sociales*. Tomo III. México. Co-ed. Nueva Imagen- Universidad de Guadalajara-CIESAS, México, 1992.

Banamex-Accival (Grupo Financiero). *México en la década de los '90*. Estudios Económicos y Sociales, México 1993, 301 pp.

Banco Mundial, UNESCO, UNICEF, PNUD. *Declaración Mundial sobre educación para todos y Marco de Acción para satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje*. Conferencia Mundial sobre Educación para Todos. 5 al 9 de marzo de 1990 en Jomtien, Tailandia, documento publicado en abril de 1990, Nueva York, E.U.A.

Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 1991. La acuciante tarea del desarrollo*. Nueva York, E.U.A.

Bracho, Teresa. *El Banco Mundial Frente al Problema Educativo*, CIDE, Serie Estudios Políticos, Documento de trabajo 2. México 1992. 77 pp.

Bustamante Lemus, Carlos. *Las grandes ciudades de México en el marco del ajuste estructural*. IIE-UNAM, México 1993.

Campos, Julieta. *¿Qué hacemos con los pobres?. La reiterada querrela de la nación*. Aguilar/Nuevo Siglo. México 1995. 688 pp.

Centro de Estudios Educativos, A. C. *Pobreza y Educación en México*, C.E.E. y El Nacional, México 1993. 226pp.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Oficina Regional de las Naciones Unidas para la Educación y la Cultura en América Latina y el Caribe. (CEPAL-UNESCO) *Educación y Conocimiento: Eje de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile, 1992. 269 pp.

CONALTE. *Hacia un nuevo modelo educativo*. México, julio 31 de 1991. 167 pp.

CONALTE. *Perfiles de desempeño para preescolar, primaria y secundaria*. México 1991. 90 pp.

CONAPO-CONAGUA. *Indicadores socioeconómicos e Índices de Marginación Municipal*. México 1990.

Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad. *Combate a la Pobreza, Lineamientos Programáticos*, El Nacional, México 1990. 149 p.

Cook, Ma. Lorena, Kevin J. Middlebrook, Juan Molinar Horcasitas, Editores. *Las dimensiones políticas de la reestructuración económica*. Ediciones Cal y Arena/UNAM, Coordinación de Humanidades. 1a. edición. México 1996. 514 pp.

COPLAMAR. *Geografía de la Marginación*. Coplamar y siglo XXI. México 1983.

De la Garza Toledo, Enrique. (coordinador), *Democracia y política económica alternativa*. La Jornada Edic. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades/UNAM. colección: *La Democracia en México*. 1a. edición, julio de 1994, 345 pp.

De Sierra, Ma. Teresa. (coordinadora). *Cambio Estructural y Modernización Educativa*. UPN-UAM-A-COMECSO, México 1991. 236 pp.

DIE-CINVESTAV-IPN y Centro de Estudios Educativos, A.C. *Simposio: La Educación Básica*. México, D.F. noviembre de 1990.

Ezpeleta, Justa y Eduardo Weiss (coordinadores), DIE-CINVESTAV-IPN, *Evaluación Cualitativa del Impacto del Programa para Abatir el Rezago Educativo (PARE)*, México, Agosto 1994. 225 pp.

Galván Díaz, Francisco (compilador). *Touraine y Habermas: Ensayos de Teoría Social*, UAM-UAP, México, 1986.

García Bedoy, Humberto. *Neoliberalismo en México*. Co-ed. ITESO-Centro de Reflexión y Acción Social-Centro de Reflexión Teológica. Serie Contextos y Análisis. México, 1992. 143 pp.

González Casanova, Pablo y Aguilar Camín, Héctor (Coordinadores), *México Ante la Crisis*. Dos tomos, Editorial Siglo XXI, México, 1985.

González Casanova, Pablo y Florescano, Enrique (Coordinadores), *México Hoy*, Editorial Siglo XXI, México 1984. 419 pp.

Grao, Julio. *Planificación de la educación y mercado de trabajo*, Narcea, Madrid 1988.

Guillén Romo, Héctor. *Orígenes de la Crisis en México. 1940/1982*, Ed. Era. México 1984, 140 pp.

Habermas, Jürgen. *Ensayos Políticos*, Madrid, Ed. Península, 1994.

Hansen, Roger D. *La Política del Desarrollo Mexicano*. Editorial Siglo XXI, México 1984, 340 pp.

INEA. Dirección de Planeación y Evaluación. *Atención al rezago educativo: 1996-2000*. (documento interno). Junio 1996.

INEA-COLMEX. *Historia de la Alfabetización y de la Educación de Adultos en México*. tomo 3. México 1994. 814 pp.



INEGI. *Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica 1992*. (ENADID, Tabulados '92). México.

Latapí, Pablo. (Coordinador), *Educación y Escuela. Lecturas básicas para investigadores de la educación*. SEP- Nueva Imagen, México 1991. Tomo II 298 pp.

Latapí, Pablo. *Prospectiva de la Educación de Adultos a la luz de la pobreza en América Latina*. Conferencia pronunciada en la Reunión Regional de Educación de Adultos, organizada por el Programa Regional de Desarrollo Educativo de la Organización de Estados Americanos, en San José, Costa Rica, 26-30 de noviembre de 1984.

Lavín, Sonia. *"Rezago escolar y calidad de la educación: Propuesta estratégica para incidir en la calidad de la educación básica en zonas rurales de México"*. Tesis para obtener el grado de Maestro en Investigación y Desarrollo de la Educación, Universidad Iberoamericana, (Mimeo), México, 1991. 328 pp.

Maddison, Angus. *La economía política de la pobreza, la equidad y el crecimiento: Brasil y México*. Editorial F.C.E. México, 1993. 286 pp.

Muñoz Izquierdo, Carlos. *La contribución de la educación al cambio social. Reflexiones a partir de la investigación*. CEE. A.C.-UIA-Gernika. México 1994, 1a. Ed. 331 pp.

Offe, Claus. *Contradicciones en el Estado del bienestar*. Co-ed. CNCA y Alianza Editorial, colección Los Noventa, México 1990, 309 pp.

Ortiz Wadgymar, Arturo. *El Fracaso neoliberal en México*, 1982-88, Editorial Nuestro Tiempo, México 1988.

Ortiz Wadgymar, Arturo. *Política Económica de México, 1982-1994 Dos sexenios neoliberales*. Ed. Nuestro Tiempo, México 1994.

Pescador Osuna, José Angel y Torres, Carlos Alberto. *Poder Político y Educación en México*. Ed. UTHEA, México 1985. 148 pp.

Pieck G., Enrique y Aguado L., Eduardo (Coordinadores). *Educación y Pobreza, de la desigualdad a la equidad*. UNICEF- El Colegio Mexiquense, México, 1995, 749 pp.

Prawda, Juan. *Logros, Inequidades y Retos del Futuro del Sistema Educativo Mexicano*. Ed. Grijalvo, México 1989.

Periódico *La Jornada* México, D. F. Año Trece. Jueves 6 de marzo de 1997. (Perfil de la Jornada).

Periódico *La Jornada* México, D. F. Año Doce. Miércoles 28 de agosto de 1996. (año 5, núm. 48, La Jornada del Campo).

Poder Ejecutivo Federal. *Programa para la Modernización Educativa 1989-1994*. México.

Rello, Fernando. "La crisis agroalimentaria", ponencia en *el Cuarto Seminario sobre Economía Agrícola del Tercer Mundo*, IIE-UNAM, México, 1984.

Revista *Economía Informa*, Núm. 255/Marzo de 1997. Facultad de Economía/UNAM. México.

Revista *Educación 2001*, agosto de 1995. México.

Revista *El Cotidiano* no. 45 enero-febrero, 1992. UAM-A. México.

Revista *El Cotidiano* no. 51 noviembre-diciembre, 1992. UAM-A. México.

Revista *El Cotidiano* no. 67 enero-febrero, 1995. UAM-A. México.

Revista *El Cotidiano* no. 68 marzo-abril, 1995. UAM-A. México.

Revista *El Cotidiano* no. 72 octubre, 1995. UAM-A. México.

Revista *Foro Universitario* No. 60, noviembre de 1989. STUNAM, México.

Revista *Mexicana de Sociología*, Año LI, núm. 4 octubre-diciembre de 1989.

Revista *Latinoamericana de Estudios Educativos*, Vol. XXII, Núm. 2, 1992. México.

Revista *Sociológica*, Año 7, Núm. 19, mayo-agosto, 1992. UAM-A. México.

Revista *Sociológica*, Año 8, Núm. 21, enero-abril, 1993. UAM-A. México.

Revista *Sociológica*, Año 10, Núm. 29, septiembre-diciembre de 1995. UAM-A. México.

Revista *Universidad Futura*, vol 1 núm. 2 junio 1989. UAM-A. México.

Revista *Universidad Futura*, vol. 1 núm. 3 octubre 1989. UAM-A. México.

Revista *Universidad Futura*, vol. 2 núm. 4 febrero 1990. UAM-A. México.

Revista *Universidad Futura*, vol. 2 núm. 5 otoño 1990. UAM-A. México.

Rey Romay, Benito. *México 1987, el país que perdimos*, Ed. Siglo XXI y UNAM, México 1987, 118 pp.

Ruiz del Castillo, Amparo. *Crisis, educación y poder en México*, 2da. de. Plaza y Valdés, México 1991, 147 pp.

Schmelkes, Sylvia. *Las necesidades básicas de aprendizaje de los jóvenes y adultos en América Latina*. DIE/CINVESTAV/IPN. Seminario-Taller Regional UNESCO/CEAAL, Monterrey, enero 1996. 34 pp.

Semanario *Proceso*, núm. 1038/22 de septiembre de 1996. México.

Tello, Carlos. (Coordinador). *México: Informe sobre la Crisis (192-1986)*. Ed. UNAM-CIIH. México 1989, 536 pp.

UNESCO-CEPAL-PNUD. *El cambio educativo, situación y condiciones. Proyecto: Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe, Informes Finales 2*. Buenos Aires 1981.

Vélez, Félix. *La Pobreza en México: Causas y políticas para combatirla*. ITAM/FCE, México 1994.