

Las políticas sociales y educativas frente a la marginación en México

Carlos Eduardo Massé Narváez

El Colegio Mexiquense

Resumen

El artículo pretende dar cuenta brevemente de la multiplicidad de factores que entran en juego a la hora de definir–decidir las políticas sociales, de educación y de atención a la población marginada. Incluye por tanto, una reflexión al lado de la descripción de las características de las principales políticas implementadas en el pasado. Este proceso lleva al autor a construir breves teorizaciones sobre las causas profundas que están detrás de dichas políticas. Denota por ello, los supuestos gubernamentales que dan paso a la hechura e implementación de tales políticas con base en el análisis que relacionan a éstas con sus causas estructurales y el margen de maniobra institucional para operarlas.

Mientras que la modernización de la administración pública y sus supuestos de operatividad gubernamentales sexenales (el punto de vista de los asesores) fue evolucionando, la población marginada (del desarrollo macroeconómico) creció sin precedente. Este hecho pone en entredicho el punto de vista oficial sobre las decisiones de política económica. Por ello, los programas de atención a la población marginada, más que venir a solucionar el problema que enfrentan su objetivo es legitimar el modelo de desarrollo escogido. Estos asuntos y el impacto institucional que causan son el objetivo fundamental del trabajo.

Introducción

La política social de cualquier país depende en gran medida de la “salud” financiera y/o económica en el momento de su planeación. De la forma de percibir y actuar en la implantación de las políticas sociales depende

Abstract

The article tries to briefly give account of the multiplicity of factors that enter into game at the time of defining or decide the social policies, education and attention to marginalized population. It includes therefore, a reflection next to the description of the characteristics of the main policies implemented in the past. This process takes to the author to construct brief theoretical on the deep causes that are behind political happiness. It denotes for that reason, the governmental assumptions that they make way to the form and implementation of such policies with based in the analysis that relates to these to their structural causes and the institutional manoeuvre margin to operate them. Whereas the modernization of the public administration and its times governmental assumptions of operation (the point of view of the advisers) were evolving, the marginalized population (of the macroeconomic development) grew without precedent. This fact puts in doubt the official point of view on the decisions of economic policy. For that reason, the attention programs to marginalized population, more than that solving the problem that faces, objective is to legitimize the model of selected development. These matters and the institutional impact that they cause are the main target of the work.

la ubicación que se otorga al desarrollo social respecto al desarrollo económico. En otras palabras, depende del concepto de desarrollo nacional que funciona como soporte de la política económico-social de los países y de la manera en que es instrumentada por el aparato institucional de los diferentes Estados nacionales.

No obstante, para evaluar las implicaciones de la política social es necesario conocer desde qué nivel de riqueza o de pobreza se instrumentan dichas políticas. Por ejemplo, en países desarrollados la política social alcanza el seguro para desempleo; en los países subdesarrollados (por su estado de atraso y pobreza), las metas que se pretenden son sólo las de intentar lograr un *piso social básico*. Por piso social básico ha de entenderse un conjunto de satisfactores mínimos para el bienestar de determinada población. Entre estos satisfactores se encuentran los de salud, educación, alimentación, vivienda y servicios.

Aunque en reuniones entre académicos, planificadores de agencias gubernamentales nacionales y extranjeros, y organizaciones no gubernamentales se ponderan siempre pisos sociales idóneos, las políticas sociales concretas de los diversos países varían según sus recursos disponibles y según su política económica. En nuestro país, por ejemplo, se ha fundamentado desde las oficinas gubernamentales que primero hay que elevar el crecimiento de la economía, bajo el supuesto —no demostrado— de que con la derrama del excedente del producto interno bruto sobre la sociedad, ésta mejorará automáticamente su nivel de vida.

Antecedentes

En la industria mexicana, y en general en la de los países latinoamericanos, una característica de sus procesos había sido la carencia de mano de obra calificada que cubriera la creciente demanda. En el caso de México, con los esfuerzos de los distintos gobiernos federales en turno y los de organismos internacionales, fue siendo paulatinamente posible lograr una mejora significativa en la satisfacción de estas necesidades.

Desde la década de 1970 y hasta años recientes, puede hablarse de un *boom* de escuelas técnicas, con diversas modalidades educativas, de cuyos egresados se nutrirían los sectores económicos: agricultura, ganadería, industrias, comercio y los servicios en general. No obstante, a partir del inicio de la década de 1990 los especialistas detectaron que la gran oferta de técnicos medios (sobre todo) adquirió la forma de un fenómeno difícil de frenar, cuyas carreras se habían vuelto obsoletas frente a lo avanzado del cambio tecnológico, primero a nivel

mundial y posteriormente en el país; carreras que creaban al egresado una mayor dificultad para incorporarse al mercado de trabajo, lo que se agravó con el desempleo en los países de la región.

Este cambio ha revolucionado los procesos productivos y las industrias de punta, volviendo, a su vez, obsoletas una gran cantidad de carreras y escuelas técnicas. Esto había sido previsto por los analistas de organismos multilaterales y financieros internacionales y se está intentado frenar, como en el caso del Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (Conalep), a través de la reconversión de su oferta educativa (carreras) y con la implantación del Programa de Atención a Zonas Marginadas (PAZM).

Las circunstancias que motivaron su creación no son sólo de racionalidad de la planeación educativa, sino, y principalmente, de orden social. La mayoría de la población de México se encuentra en situación de pobreza, y una gran parte de ella se encuentra en pobreza extrema.

La política social en México

El término política social es de uso común cuando se analizan las actividades del sector público, pero pocas veces se le define con precisión. Esto ha generado confusión y ha provocado con frecuencia que el uso de sinónimos como caridad, beneficencia y filantropía se confundan con aquél. Conviene hacer la aclaración, porque el término política social tiene un contenido original netamente económico y político. Uno de sus objetivos más comunes es incorporar productivamente a los pobres al quehacer económico de su sociedad:

...la política social no tiene un carácter voluntario sino obligatorio, porque es un elemento fundamental, para alcanzar la justicia social en la distribución de los recursos, responsabilidades y oportunidades. Desde la administración del Presidente Lázaro Cárdenas a fines de los años 30 e inicio de la siguiente década del pasado siglo, el gobierno mexicano ha reconocido explícitamente su responsabilidad de asistir a los grupos más pobres de nuestra sociedad y se ha entendido a la política social como un elemento central del proceso de distribución social de los recursos públicos (Sobrino y Garrocho, 1995: 30-31).

La implantación de la política social en los tiempos actuales partió de los trabajos pioneros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), con la preocupación de analizar los variados problemas sociales a los que se enfrentaba

el tercer mundo, con la meta de diseñar estrategias que permitieran atenuar sus problemas e iniciar su despegue económico y social.

No obstante, la ONU partió de una visión muy estrecha proveniente del llamado *modelo residual*, en el que sólo se prestaba atención a problemas sociales derivados de la desigualdad social: delincuencia, prostitución, drogadicción, etc. Para la década de 1950, los informes de la ONU no habían siquiera acuñado un concepto integral de bienestar social. No obstante, la institución promovió la creación de numerosos programas educativos relacionados con la popular temática de ese entonces: la planeación del desarrollo, pero conservando la visión residual.

Hacia finales de la década de 1990, se empezaron a hacer fuertes críticas a la perspectiva mencionada de la ONU, provocando que su Consejo Económico y Social iniciara una revisión y evaluación en materia de bienestar social. El efecto fue el abandono de la perspectiva residual por el del reconocimiento que los países del tercer mundo debían reforzar su capacidad administrativa para diseñar e implantar programas nacionales de bienestar social. Se aceptó el requerimiento de la planeación social aunada a la económica, pero, además, se promovió activamente mediante resoluciones, recomendaciones y misiones de “expertos”.

No obstante, resultaba paradójico el hecho de tales decisiones cuando no había consenso aún sobre lo que definía a una política social. Parte de esta dificultad se debe a la íntima relación entre ésta y la política económica, con la cual por momentos se confunde. Esta última se vincula en mayor parte con estrategias para elevar directamente el crecimiento económico y con aspectos monetarios y fiscales, mientras que la política social se relaciona más con gastos y acciones que inciden o tratan de incidir en el bienestar social de la población.

Sin embargo, todas las otras políticas públicas que normalmente no son definidas como *sociales* incluyendo las de corte económico, pueden tener un impacto igual o superior en el bienestar social de la población. Además, la política pública debe entenderse como una totalidad en la que las políticas sociales se interrelacionan con el resto de las políticas públicas (Hill, 1987).

Algo que constata lo anterior es que algunos problemas de pobreza están íntimamente relacionados con políticas de desarrollo regional, crecimiento económico, fiscales y de aliento al empleo, las cuales han sido tradicionalmente consideradas como políticas de orden económico más que social. En otro ámbito, diversas políticas sociales, como la educación, pueden tener un efecto directo en las economías locales y nacionales (Sobrino y Garrocho, 1995: 34).

Tanto las políticas sociales como todas las demás políticas públicas son planeadas y ejecutadas por las distintas instituciones del Estado; “un árbitro imparcial entre grupos sociales capaz de perseguir mejor que ninguna otra agencia, el bien común de una sociedad, al que las fuerzas del mercado afectarían con frecuencia” (Franco, 1982: 23).

Otros autores (Hayek, 1986) consideran que se debe reconocer como responsabilidad del Estado la provisión de necesidades básicas (un mínimo de subsistencia) a la población. Se refieren a la provisión de servicios públicos que utilizando métodos de trabajo social, contribuyan al bienestar y al desarrollo de los individuos y grupos en las comunidades, y entre los que se encuentran, salud, educación y servicios públicos urbanos y —más recientemente— empleo. Esto conlleva al reconocimiento del Estado por la sociedad como regulador y proveedor del bienestar social (Rubiol, 1986: 23).

Por tales motivos, el Estado es “el instrumento que facilita el crecimiento económico, ya que éste exige una población bien alimentada, sana y educada, por tanto, la inversión que el Estado realice en nutrición, salud y educación son imprescindibles para el desarrollo social” (Franco, 1982: 32).

En México, por ejemplo, la asistencia al bienestar social se lleva a cabo a través del gasto público social, que se estructura a partir del conjunto de instituciones públicas, integrantes de la administración pública federal; las distintas secretarías de Estado encargadas de promover el bienestar social son la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Educación, la Secretaría de Salud y la Secretaría del Trabajo y la Previsión Social.

Todas ellas operan en coordinación con el resto de las secretarías (económicas y administrativas) bajo el marco institucional del Sistema Nacional de Planeación con objeto de distribuir y administrar los recursos económicos provenientes de las actividades productivo-laborales.

Por todo esto, al hablar entonces de política social, generalmente se le vincula con acciones gubernamentales dirigidas hacia poblaciones determinadas, empero, la política social va más allá de la simple intervención del gobierno. Algunos autores la definen como el “conjunto de medidas e instituciones que tienen por objeto el bienestar y la aplicación de los servicios” (Laurell, 1995: 23). Otros autores, como Titmus (1974), la vinculan a un sistema de bienestar social, entendiéndola como una parte simple de un mecanismo regulador dentro de un sistema social.

Esta asociación coincide con lo afirmado por Luhman (1992), en lo referente a que si bien los procesos económicos, como la industrialización, desencadenan

ciertos efectos negativos (como la concentración de la población, el ingreso y el empleo), la política social actúa como una acción que regula (o compensa) estos efectos, por lo que es también un instrumento de cambio. Esto significa que la política social es capaz de redirigir o desviar las afectaciones que procesos como el de la industrialización y el de la urbanización provocan sobre el bienestar social de la población.

Acorde con Titmus (1974), la política social abarca tres áreas fundamentales:

1. La hechura, administración y acceso a bienes y servicios públicos.
2. El empleo, para el otorgamiento de estándares mínimos de oportunidades.
3. El ingreso y el gasto social.

Estos mismos ámbitos engloban la concepción de Marshal (1965), quien afirma que la política social es parte de un plan general gubernamental para intervenir en el mejoramiento del bienestar social de los ciudadanos, proveyéndolos de empleo para adquirir servicios de garantía social.

En suma, *la política social* viene a ser el conjunto de acciones integradas e implantadas por el Estado que forman parte de un plan general para proveer a su población de servicios sociales que contribuyan al mejoramiento de su nivel de vida, proveerle un empleo y permitirle participar, así, en la distribución del ingreso generado.

Ya tenemos un marco conceptual para examinar brevemente los principales programas sociales, como políticas sociales de combate al crecimiento de la marginalidad y la pobreza en el país.

Un esbozo de los principales programas sociales de combate a la pobreza en México

México, no obstante caracterizarse por ser un país de grandes desigualdades entre clases y grupos sociales, entre regiones y entre el campo y la ciudad, y por no ser una nación “primermundista”, tampoco es un país carente de recursos naturales y humanos. La problemática de la desigualdad social deviene como efecto directo de una distribución de la riqueza en alto grado desigual y regresivo.

En nuestro país la década de 1970 se caracterizó por una fuerte intervención del Estado en la economía y en la política social. El porcentaje del gasto social respecto del gasto público aumentó más fuertemente que en la década anterior,

pero también hubo un excesivo gasto en la actividad económica, como lo veremos más adelante.

En las administraciones de los sexenios 1970-1976 y 1976-1982 se propuso incrementar el empleo, redistribuir el ingreso y mejorar el bienestar de la población; sin embargo, las expectativas cambiaron, porque a lo largo del periodo se mostró la necesidad de conseguir un crecimiento acelerado de la economía basado en la industria petrolera (el cual no se aprovechó para el apoyo al desarrollo social), a lo que se sumó un abultado endeudamiento para mantener un gasto excesivo en el sector paraestatal, ya que tan sólo al sector energético se le asignó una cuarta parte del gasto público federal.

Los efectos fueron un déficit público, incremento de la deuda externa, inflación y devaluación al final del periodo, problemas que recayeron en la población marginada a partir de la reducción del gasto social, lo que trajo consigo conflictos sociales. Por ejemplo, el déficit público que para 1972 fue de 4.2 por ciento, aumentó para 1976 a 8.2 por ciento; la deuda externa, que a inicios del sexenio fue de 5.6 por ciento, se elevó al final del mismo, a 37.1 por tanto; la inflación igualmente se desplazó durante el mismo lapso, de 6.7 a 17.8 por ciento; la consecuencia de todo esto fue una caída de la inversión en bienestar social, descendiendo de 25.8 por ciento en 1973, a 14.5 por ciento al final del periodo (Tello, 1986: 194-203).

A raíz de esto, a mediados de la década de 1980 se empezaron a generar planes que incluían programas de política social en México.

Por ello, hasta antes de 1982 la política social no tuvo como sustento un programa de carácter nacional, de la naturaleza del Programa Nacional de Solidaridad o del Programa de la Atención Social en Educación, Salud y Alimentos (Progres); si bien se implantaron el Programa Integral de Desarrollo Rural (Pider) en 1973 y el Programa para la Atención de Zonas Deprimidas y Marginadas (Coplamar), fueron muy puntuales. El primero fue un programa de apoyo productivo que se implantó en la región sur del país; el segundo, se dirigió a mejorar las condiciones de vida poblacional, principalmente en salud y nutrición.

El esfuerzo más cercano a los programas más recientes fue precisamente en el sexenio de Miguel De la Madrid (1982-1988), en el que, al interior del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, se previeron programas sociales de carácter sectorial y regional dirigidos a los de menor ingreso, con especial atención a las áreas de educación, empleo, alimentación y vivienda, pero se trataba de una política cuyos beneficios se dirigían al sector paraestatal y a la promoción de

actividades económicas del tipo industrial; sin embargo, más que contribuir a la creación de empleos para la clase marginada, era un incentivo para el sector privado en materia de inversión en áreas no productivas.

A pesar de la implantación y puesta en marcha de programas sociales como el sectorial-regional denominado Sistema Alimentario Mexicano (SAM), que pretendía solventar la pobreza en áreas rurales mediante el apoyo a la elaboración de productos agrícolas, la mayor proporción del gasto federal en México se destinó al pago del servicio de la deuda, incrementándose de 26 a 55 por ciento en 1987; en tanto la inversión en desarrollo social no alcanzó dos por ciento en 1988. A la inversa, el gasto en energía de 1984 (18 por ciento) se incrementó a 25.3 por ciento hacia 1988. La participación del gasto en desarrollo social¹ en México respecto al Producto Interno Bruto (PIB) alcanzó, para 1982, 7.44 por ciento, descendiendo a 5.38 para 1987.

Los subsectores que recibieron mayor apoyo proveniente de la distribución sectorial del gasto social fueron: el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), con un promedio de 31 por ciento; educación, con 29.6 por ciento, y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE) con 10.7 por ciento. Esto significó que los sectores salud y educación tuvieron un importante peso dentro del gasto social, a pesar de que en el mismo periodo también se presentó una reducción en la asignación de recursos (Moreno, 1990).

Esta reducción se puede apreciar al referirnos a la proporción respecto del PIB en los sectores educación y salud. Para 1982, los porcentajes asignados a estos sectores fueron de 3.8 y 3.6 por ciento, respectivamente, siendo ésta la más alta tasa del sexenio de Miguel De la Madrid. Para los años siguientes, esta proporción se redujo y al final del sexenio (1988) llegó a descender a 2.6 por ciento para educación, y a 2.7 por ciento para salud (González, 1991).

Con Miguel de la Madrid se profundizó la desigual distribución del ingreso. Durante el periodo 1983-1992, se sostuvo una disminución del porcentaje del ingreso nacional disponible que correspondería a los trabajadores, partiendo, de entrada, de una mala distribución.

La misma desigualdad se verifica en el análisis de la distribución del ingreso entre las familias: 10 por ciento más rico de ellas, incrementó su participación en el ingreso de 32.77 por ciento en 1984 a 37.93 por ciento en 1989 a 38.16 por ciento

¹ El desarrollo social comprende educación (que incluye educación básica, instituciones de nivel medio, medio superior y superior, educación técnica e investigación y salud (que incluye instituciones públicas del sector) y trabajo (Laurell, 1995).

en 1992; mientras que la parte de 10 por ciento más pobre bajó de 1.72 por ciento, a 1.58 por ciento, a 1.55 por ciento en los mismos años (informe de gobierno 1994). De esta manera, el ingreso promedio del 90 por ciento de las familias mexicanas se redujo entre 10 por ciento y 15 por ciento y sólo 10 por ciento más rico lo mejoró... (González, 1991: 4).

El mecanismo que condujo a esta regresión en la redistribución del ingreso fueron los “Pactos” los que en el fondo han buscado, por parte del vínculo estatal-empresarial, la imposición de la depresión salarial. El salario mínimo cayó tanto, que sólo llegó a representar para 1992, 45 por ciento del nivel que tenía en 1982. No obstante que la caída del salario industrial aparentemente se detuvo en 1992, para entonces, dichos salarios estaban 40 por ciento más bajos que en 1982 y que esta tendencia es ocasionada por un incremento importante en los sueldos, pero no en los salarios (Arriaga, 1992, citado en González, 1991).

Aunado a esto, la situación social empeoró por el abandono —en el período *salinista*—, de cualquier política de generación o protección del empleo, a cambio de otra que significó la acelerada destrucción de los empleos industrial y público, cuyo efecto nocivo concluyó con el incremento explosivo del empleo informal y mayor emigración a Estados Unidos.

El Consejo Consultivo del Pronasol emitió en 1992 un cálculo de cerca de 40 millones de mexicanos en situación de pobreza, incluyendo a 17 millones en pobreza extrema. En este proceso, la pérdida salarial de los trabajadores pasó a ser ganancia del capital, expropiando insólitamente el fondo de los trabajadores. Aunado a ello, los recortes al gasto social se correspondieron, con un incremento en el pago de los intereses de la deuda pública, o sea, la simple transferencia de fondos públicos a los rentistas.

Estos datos ponen de relieve que, cualquier discurso sobre el pago de la deuda social que no contemple la recuperación salarial y la expansión del empleo, elude las razones de fondo del empobrecimiento de la última década (Arriaga, 1992, citado en González, 1991: 5).

La compatibilidad de la política económica neoliberal con el abandono del financiamiento de la asistencia social devino en la adopción de programas selectivos contra la pobreza, en vez de políticas integrales, abarcadoras y universales. Esto significó, asimismo, el abandono de la noción de los derechos sociales a favor de programas selectivos y discrecionales.

Por lo anterior, el Pronasol se autodefinió, desde su inicio en 1988, como un programa discrecional del Ejecutivo federal, aunque presupuestalmente hablando

no era nuevo, correspondía al rubro de “desarrollo regional”. No obstante, se presentó al público como una política social activa y participativa, cuyos objetivos serían lograr un piso social básico y promover el empleo productivo.

No obstante, los recursos que se destinaron al programa fueron bastante reducidos y esto no permitió arribar a un piso social básico. El presupuesto correspondió a 0.32 por ciento del PIB en 1989, y aun en 1993 no era más que de 0.73 por ciento; sólo hasta 1994 alcanzó el nivel de 1982.

Otra forma de ver la mínima aportación del programa al logro de ese piso social básico tan necesario la podemos ver con los porcentajes destinados a salud, educación básica, y subsidios alimentarios: 1.2, 4.1 y 2.1 por ciento, respectivamente, del presupuesto de las instituciones que normalmente están a cargo de satisfacer estas necesidades. Con esto se puede constatar que los recursos del Pronasol fueron marginales y que ni remotamente ayudaron a cubrir el déficit social de los rubros mencionados.

Su mayor logro, no obstante, fue, quizá, haber regularizado la tenencia de millones de viviendas e introducir electricidad e infraestructura sanitaria en un gran número de comunidades y colonias. Pero con esto no se tuvieron bases para decir, como dijeron las autoridades, que se había logrado arribar al pretendido piso social base. Al decir de Laurel (1995), dicha pretensión sólo fue un desplante demagógico.

La transformación más importante, que no se traduce en beneficio social sino estatal, es el hecho de que la perspectiva de la política social neoliberal (desasistencial), fue la modificación de las formas de financiamiento del gasto social. Así, el Estado redujo su aportación al IMSS al dejar su financiamiento casi totalmente a las cuotas obrero-patronales. Adicionalmente, se introdujo e incrementó el pago directo por los servicios educativos y de salud mediante distintas “cuotas”. Es decir, hubo una tendencia a transferir, en ambos casos, una parte o la totalidad del costo de los servicios a los usuarios, reduciendo el aporte fiscal.

El marco macroeconómico de estas políticas fue, sin duda, el crecimiento de la deuda externa e interna y la necesidad (con De la Madrid) de la reconstrucción posterior al terremoto de 1985. Por ello, los sectores de desarrollo social y de bienestar social sufrieron una baja crítica como programas prioritarios. Con base en los datos expuestos, lo que podemos interpretar es que, aún cuando el gasto en desarrollo social ha aumentado en términos reales, su partida general de recursos cayó significativamente.

No obstante, un problema que corre en paralelo a esta macroproblemática es la eficiencia misma de los programas, con base en la planeación de “arriba a abajo”, la planeación de escritorio, porque ahí se diseñaban planes y programas

sin tomar en cuenta el punto de vista del sujeto población a atender. Ha sido una planeación muy subjetiva desde arriba, en la que se suponen como verdaderas las necesidades pensadas desde la administración sobre los destinatarios del plan. Creemos que algo positivo actualmente en algunos programas institucionales es el hecho de que, a través de la perspectiva etnográfica, se tome en cuenta el punto de vista de las comunidades. Son ellas realmente las que mejor conocen cuáles son sus necesidades más apremiantes.

*La impotencia del Progresa en la contención
a la pobreza extrema*

No obstante un mejor apoyo estadístico y la promoción de sus buenas obras, el programa de ayuda a los más pobres no fue suficiente para contener el avance de la pobreza. La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) señalaba que sólo en Venezuela y México la pobreza había aumentado.

Generado en la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), el Progresa surgió más sofisticado que sus antecesores. Se puso énfasis en el aspecto educativo, ya que se supuso “el medio que permita (a los beneficiarios) desarrollar las habilidades y aptitudes para obtener un mejor provecho de su trabajo”; según señaló Antonio Gómez de León, coordinador del programa. Por lo que “la educación es un factor estratégico para romper el círculo vicioso de la pobreza” (Ruiz, 1992: 63).

Según Ruiz,

El programa está dirigido a dos millones de familias, en 40 000 localidades marginadas en 30 entidades de la república. Conforme a las cifras aceptadas sobre pobreza en el país, se trata de una cobertura deliberadamente limitada. Esta focalización es una de las virtudes del programa, dice Gómez, porque permite llegar a quienes carecen por completo de alternativas económicas; la otra es la “integralidad de sus acciones”, en alusión a aspectos como la formación de capital humano, la transparencia en el manejo de los recursos, la ubicación de la familia como eje central, un enfoque de género, la coordinación con los niveles estatal y municipal de gobierno y su carácter complementario con otros programas sociales (Ruiz, 1999: 63).

El programa, no obstante, es selectivo por dedicarse sólo a la población rural, pues deja fuera a todos los sitios de pobreza extrema ubicados en las periferias urbanas y suburbanas. Según el coordinador, la pobreza es más fuerte en las comunidades rurales, pero no da razones de por qué es así (Ruiz, 1992: 65).

Sobre estos aspectos no coinciden algunas personas dedicadas al asunto; por ejemplo, Clara Brugada, entonces presidenta de la Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Diputados, refuta: "No puedes combatir la pobreza si no cambias la fábrica de hacer pobres". No sólo no se generaliza la atención a todos los pobres, sino que a los que se supone les darán la ayuda, sólo reciben 230 pesos por familia por dos meses; de ahí hay que descontar el gasto del traslado hasta donde se reparte el dinero, el cual siempre llega retrasado, a decir de la autora (Ruiz, 1992: 69).

Clara Brugada, legisladora por el Partido de la Revolución Democrática, formó parte de un equipo de estudio para hacer un balance del Progresa a pedido de la Cámara de Diputados. Sin embargo, fue vetada al igual que el investigador de El Colegio de México, Julio Boltvinik, experto en el tema de la pobreza. A pesar de todo, el estudio obtuvo algunas conclusiones. El modelo de focalización adolece de individualismo y de la idea de selección (qué pobres merecen la ayuda y cuáles no), algo que proviene de la concepción del sistema de bienestar estadunidense; es decir, programas aplicados en países en que la pobreza no pasa de 10 por ciento de su población. Boltvinik cuestiona que el gobierno sacará del programa a los pobres de las ciudades.

Otro problema es el que vincula las irregularidades (retrasos de las entregas de la ayuda) con los tiempos electorales. Al respecto, Ruiz señala:

Los diputados de la comisión de desarrollo social han denunciado estas irregularidades, lo mismo que la utilización de recursos como arma electoral. El manejo político que se dé a esa ayuda puede manipular voluntades en las elecciones, dice Brugada. Los hechos que ofrece como prueba están relacionados con las elecciones del pasado 7 de febrero en el estado de Guerrero, donde pudo constatar, asegura, que doctores de clínicas rurales condicionaban la instalación de los campamentos donde se realizan las revisiones de salud mensuales (condición obligatoria para recibir el dinero) a la asistencia de la población a los mítines del PRI —además de que la boleta del registro llevaba el sello de este partido—. Lo peor, añade, es que el dinero llegó a ese lugar con retraso, a modo de hacer coincidir su entrega con los comicios, lo que para algunas familias significó cinco meses de espera (Ruiz, 1992: 67).

La apreciación de Boltvinik es que el enfoque está mal planteado. La asistencia debería ser sólo para ancianos, enfermos y niños. A los de edad económicamente activa debería proveérseles de empleo. Es necesario que estas personas salgan de la pobreza trabajando. Hace falta un enfoque de asistencia con desarrollo (para el desarrollo).

La política educativa en México y su incidencia en el desarrollo social

Ahora bien, entre los factores básicos que persiguen las políticas sociales, la educación tiene un papel determinante al considerársele ampliamente como un detonador del desarrollo. Esto explica por qué los gobiernos, como el de México, han apostado a la educación y sobre todo a la educación técnica como pilar del progreso (en los últimos decenios).

Durante las décadas de 1950 y 1960, se consideró la relación educación y desarrollo de primerísima importancia. Ello devino en una gran producción teórica, en la que se le asignaba a la educación un papel determinante en el desarrollo de los países. Sobre esta base se realizaron —y se siguen realizando— programas educativos bajo el supuesto de que podrían tener un impacto definitivo en el mejoramiento del desarrollo económico y en los niveles de vida.

Pero una cosa es desarrollo económico y otra desarrollo social. Así, la educación *para y en el trabajo*, ha incidido, sin duda, muy positivamente en el primer aspecto, pero en mucho menor medida en el segundo. Esto es así porque la política salarial segmentada en México ha impedido, e impide por esa vía, una mayor distribución de riqueza creada por el trabajo. Esta política frenó la capacidad asistencial del Estado mexicano, a lo que hay que añadir un cambio general en la visión de éste respecto al desarrollo social.

Durante los años arriba mencionados, las teorías del desarrollo definieron a éste en términos meramente económicos y tecnológicos, con base en el modelo inglés de autores como Rostow. No obstante, el fracaso de esta perspectiva fue no tomar en cuenta las singularidades de los diferentes países y la naturaleza compleja de sus procesos de desarrollo social y económico, pues esto condujo a un concepto de desarrollo sobrehomogeneizado, demasiado abstracto y por lo tanto teóricamente inadecuado para efectos analíticos y como sustento de un modelo social (Bock, 1982 y Simkins, 1977).

La educación y la formación profesional indiscutibles bases del desarrollo. Su planeación es otra cosa...

Para los países no industrializados la teoría del capital humano representaba una posible salida del subdesarrollo. Así, se le atribuyeron a la educación poderes casi mágicos para poder combatir las marcadas desventajas sociales y los severos déficit en los niveles social y económico.

De ese modo, el sistema educativo se convirtió en el proveedor de un importante factor de producción: el recurso humano.² Se consideraba que mientras más alto fuera el nivel de escolaridad mayor sería la posibilidad de influir en la capacidad productiva de la sociedad, dada la relación que se establecía entre la capacitación y la productividad (Gómez, 1983 y Finkel, 1979). El predominio de esta perspectiva llevó a la expansión de los sistemas educativos entre 1950 y 1970, con la esperanza de que podrían contribuir al crecimiento económico y de lograr una distribución del ingreso más equitativa.³

Puede decirse que los gobiernos en turno han intentado seguir las sugerencias de las diversas entidades internacionales respecto a las políticas educativas en el renglón. Si se contrasta este planteamiento con un documento de la OCDE, se podrá ver su validez:

Existe planificación educativa (nos dice parte del documento) siempre y lo único que queda por determinar es la medida en que esta planificación se ajustará a criterios “racionales” o “científicos”, es decir, los problemas de estructura como la corrupción burocrática, burocratismo, obsolescencia y necesidades de legitimación, no se ajustan a la idea de racionalidad. He ahí un problema específico que obstaculiza de entrada los intentos de una planeación “inteligente” (OCDE, 1972).

Sobre esta idea de la planificación de las políticas educativas, ponderada como “idónea” o “racional”⁴ sugerida a países como México, cabe aclarar que, a causa de una excesiva confianza en el método usado por los científicos que idearon el Plan Regional del Mediterráneo en términos de la planificación de la educación, resultó:

Un ambicioso esfuerzo de planeación con resultados desilusionantes. Dicho plan se apoyó en el Producto Nacional Bruto fijado como meta, y se propuso llenar los puestos que requeriría la evolución del sistema productivo. Fracasó por moldear márgenes e incertidumbres en el desarrollo del sistema productivo, por dar poca

² Fue entonces cuando instituciones como el Banco Mundial y la Fundación Ford brindaron un importante apoyo a la difusión del “evangelio” del capital humano entre los países del tercer mundo, al proveer fondos para los economistas de la educación.

³ La idea se complementa con aquélla sostenida por las agencias internacionales de desarrollo, donde la “ayuda” se define con una dirección muy específica: un proyecto de las Naciones Unidas llevado a cabo en 1948 con el propósito de identificar elementos que pudieran acelerar el crecimiento económico en los países no industrializados, concluyó que el “dinero que se invierte en la preparación del elemento humano resulta probablemente tan productivo, en un sentido estrictamente material, como el que se invierte en máquinas y edificios, y en muchos casos, el primer gasto dará por resultado una circulación de bienes y servicios superior a la que se obtendría con el segundo” (Dettmer y Esteinou, 1983).

⁴ Para interpretar este planteamiento partimos del concepto de racionalidad weberiano, el cual entiende por ésta, la implantación de los medios más idóneos para la consecución de un fin deseado. Para Max Weber esta idea de racionalidad sólo había podido surgir en el mundo occidental y sería el sustento cultural y la premisa fundamental de su vertiginoso desarrollo.

importancia al grado de sustitución entre las diversas especialidades, a la respuesta del sector educativo y a la adecuación entre lo que se estudia y el trabajo que se desempeña.

En este ulterior contexto, la educación, como factor importantísimo de la política social, pero también del desarrollo económico, deambuló por dos principales caminos: uno, como motor del desarrollo económico nacional, con el cual se supuso aseguraba el bienestar social de las mayorías, y otro, en el cual la educación tendría el importantísimo papel de ser el vehículo de la “movilidad social”. De hecho, la mayoría de los países desarrollados en ese entonces habían revolucionado sus programas educativos imprimiéndoles un giro de 180 grados, al poner cada vez más énfasis en la vinculación de la educación con el sector productivo. Esto dio paso al cambio de la concepción de la educación: de una de carácter cívico, a otra de carácter técnico-productivo.

La *educación* es un compuesto de capacidades, técnicas y aprendizajes cognitivos y no cognitivos, muchos de los cuales tienen consecuencias no inmediatas sino de largo plazo. La educación promueve tanto el desarrollo económico como la gestación, avance y consolidación de una cultura propia. La educación permite coadyuvar a las actividades de investigación y desarrollo, que desembocan en el cambio tecnológico, al tiempo de participar de manera fundamental en la formación, capacitación y preparación de la población para su ulterior inserción en los mercados de trabajo.

El sistema educativo de un país se conforma por una compleja estructura de niveles y programas, caracterizada por un creciente grado de diferenciación y especialización. La oferta educativa considera a la enseñanza escolar como la preparación de un aprendizaje que se prolonga durante toda la vida. Por otro lado, la demanda concibe a la escuela como una manera de preservar o consolidar su posición, por lo que las diversas clases sociales tienen diferentes propensiones a consumir servicios educativos (Adams, 1973).

La educación lleva a cabo varias funciones que contribuyen a la reproducción del sistema social en lo referente a las fuerzas productivas y sus relaciones de producción (Llamas, 1989).

1. Transmite conocimientos generales y especialidades vocacionales específicas, que corresponden a los requisitos de capacitación impuestos por las estructuras de empleo.
2. Induce comportamientos, hábitos, valores y el conocimiento de los procesos sociales.

3. Genera una socialización del conocimiento, pero también una certificación diferencial para desempeñar ocupaciones distintas en el mercado laboral.
4. Tiene un papel ideológico en cuanto aparece como vía principal para el acceso a la movilidad social y legitimación del sistema económico y social.

Ahora bien, la relación entre educación y pobreza ha sido uno de los temas más recurrentes de la sociología educativa y las estrategias de desarrollo económico en un gran número de países en los últimos 40 años. Las iniquidades en el acceso y calidad educativa determinan la perpetuación de las desigualdades sociales. La permanencia de la iniquidad educativa no hace sino reproducir el ciclo generacional de la pobreza (Rojas, 1995). La población indígena y urbano-popular por lo general reciben una oferta educativa especial y caracterizada por una educación escolar incompleta, unitaria, no formal y de mala calidad. Elevar las coberturas en educación inicial para estos grupos de población es un prerequisito básico para reducir las brechas de la desigualdad social y el acceso a la calidad educativa.

En suma, el nivel educativo es un buen indicador del ingreso y posición ocupacional de los individuos. La decisión de estudiar está fuertemente influida por los antecedentes de clase social y familiares. La pobreza se explica, entre uno de sus componentes, por la iniquidad en el acceso a los servicios educativos. Para México el combate a la pobreza y los pasos firmes para alcanzar un desarrollo económico autosustentable y permanente, deben descansar, en gran medida, en la solución de los aspectos cualitativos del sistema educativo. De esta manera, el compromiso del Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (Conalep) para encarar los problemas de pobreza y marginación social implica la decisión de hacer accesible a los grupos sociales menos favorecidos del país la educación impartida por la institución. En adelante se desarrollarán los objetivos y experiencias de esta estrategia del Conalep, a través del Programa de Atención a Zonas Marginadas (PAZM). Si las acciones que se están tomando para enfrentar la superación de la relación deficiente-educación-marginación se orientan en una dirección apropiada, es incuestionable que los resultados serán positivos en aras de mejorar la calidad de vida de la población del país, al tiempo de sentar las bases para conformar un mercado laboral más capacitado, imaginativo e innovativo que permita elevar la competitividad nacional dentro del espectro de globalización que caracteriza al sistema económico mundial de la actualidad.

Como se mencionó al inicio, en la industria de los países latinoamericanos, en general había sido una característica de sus procesos la carencia de mano de obra calificada que cubriera la creciente demanda que requería la industria. No obstante, ello no significó la creación de establecimientos integrados en un conjunto coherente y ordenado, al no haber un plan definido de formación para el trabajo, para satisfacer las demandas de la nueva industria, el comercio y los servicios.

La miopía en la planeación. O de la excesiva creación de modalidades educativas técnicas

El problema de la carencia de mano de obra calificada para la industria y los servicios, desde que arrancó en México la política de industrialización por sustitución de importaciones como vehículo del desarrollo, trajo consigo políticas de educación con fuerte impulso al desarrollo tecnológico. Con Miguel Alemán se crearon en el Instituto Politécnico Nacional (IPN), la Escuela Superior de Ingeniería Química (ESIQUIE) y los Institutos Tecnológicos. Posteriormente se formaron las secundarias técnicas, se transformaron los institutos tecnológicos regionales (con López Mateos) y se instituyó el Centro Nacional de Enseñanza Técnica Industrial. En 1968 se crearon los 22 centros CET, y después el Centro Regional de Enseñanza Técnica Industrial de Guadalajara.

Como consecuencia de estas políticas, las escuelas vocacionales del IPN se reestructuraron, dando origen a los Centros de Estudios Científicos y Tecnológicos, llamados CECYT, en el que los egresados obtienen el grado de bachiller y, previo servicio social, un diploma de técnico. En los años siguientes se imprimió un gran impulso a la educación tecnológica agropecuaria.

Por su parte, el régimen de Luis Echeverría se inició con signos evidentes de crisis. La situación obligó a este gobierno a plantear un cambio trascendental en la política educativa a partir de 1970. Se intentó vincular la educación con las necesidades de acumulación de capital y de democratización planteadas durante el movimiento estudiantil de 1968. En busca de la legitimidad perdida, el gobierno entrante encontró en el llamado “desarrollo compartido”, en la reforma educativa y en el “diálogo”, los instrumentos que requería para fortalecerse.

Los objetivos de la reforma educativa en el nivel medio superior eran dos: a) ampliar los servicios y b) disminuir las presiones de acceso a la educación

superior, lo que los obligó a impulsar la educación terminal y a la creación de bachilleratos técnicos terminales: se crearon, entre otros, los mencionados CECYT, y los Centros de Estudios Tecnológico Agropecuarios (CETA), se impulsó el Centro de Estudios Tecnológicos (CET), los Institutos Tecnológicos Agropecuarios y los Institutos Tecnológicos Agropecuarios y Pesqueros. Como resultado de estas políticas, se dice que al término del sexenio el índice de absorción de los egresados de secundaria había pasado de 72 a 80 por ciento (SEP, 1981: 75).

Entre 1970 y 1976 se crearon 1 152 escuelas técnicas, con las cuales se pretendía capacitar fuerza de trabajo para solucionar las carencias de cuadros técnicos de las distintas actividades económicas y frenar el crecimiento de la educación superior (Bracho, 1987).

En el país, desde el sexenio de 1976-1982, el proceso de planificación se expresó en un Plan Nacional de Educación (PNE). Éste constituye el primer plan global para todo el sistema educativo que abarcaría todos los niveles (a diferencia del Plan de Once Años, que sólo cubrió el nivel básico). Para el caso que nos ocupa, el texto destaca la diversificación de la enseñanza técnica, entre otras acciones relevantes para ese periodo.

Entre los lineamientos políticos del plan (muy parecidos a los planteamientos generales del Banco Mundial en la materia), se encuentra el deseo de enfatizar el carácter operativo de la educación como fuente de capacitación para el trabajo, tratando de elevarlo a un mecanismo de liberación, no sólo como un vehículo de acceso a la cultura y a la igualdad de oportunidades. Éstas, se dice, se pueden alcanzar en la medida en que la escuela eduque para el desempeño de un trabajo productivo.

De esta forma, el conocimiento y la equidad se condicionan a la productividad, a la cual se le añadirán conceptos que se supone elevan el crecimiento económico, tales como la llamada competitividad y otros similares (por ejemplo, con respecto también a las relaciones laborales o de derecho laboral, el conocido concepto de producción flexible).

Se explica también que las labores de capacitación deben ser responsabilidad tanto del sistema educativo como del aparato productivo, afirmándose que no se han delimitado las responsabilidades del sistema económico en la planeación de servicios de adiestramiento y capacitación, que suplan tareas que no son de competencia de la educación formal. Con lo que se reconoce la insuficiencia para dar respuesta a la demanda de recursos humanos al nivel de capacitación para el trabajo (Plan Nacional de Educación 1976-1982).

Sin embargo, un dato significativo que permite medir la incidencia del sector público en la oferta de estas modalidades educativas es que el sector privado participa con más de 60 por ciento en la prestación de estos servicios. Cabe señalar entre paréntesis que faltan estudios que se dirijan a evaluar el funcionamiento de estos centros, ya que, quitando los de instituciones prestigiadas como el ITESM, proliferan muchas “academias” privadas con poco capital de riesgo, cuyo control por parte de las autoridades se presta mucho a problemas de clientelismo y corrupción, lo que incide negativamente en la calidad del servicio.

La preparación de técnicos profesionales (opción terminal) fue vista, por su parte, como una alternativa realista de formación y empleo para los sectores populares, relacionados directamente con las necesidades y expectativas de desarrollo social de sus regiones, por parte de los planificadores.

Asimismo, el Conalep pretendía responder a las necesidades de la empresa privada, en la cual iban a ejercer los alumnos. El financiamiento de esta institución hacía recaer 50 por ciento de los costos en el estudiante, el cual podía obtener una beca crédito.

El Conalep se inicia con un gasto cercano a los 500 millones de pesos, para 1981 eran casi 1 500 millones de pesos. En pesos constantes de 1960, los recursos en tres años se habían duplicado, de 74.8 millones a 134 729 en 1981. Los alumnos inscritos en ese año eran ya cerca de 40 000 (Noriega, 1985: 67).

En general, el gasto federal en educación se mantuvo en ascenso casi desde 1930 hasta 1979. Con la crisis que inició a finales de la década de 1970 y principios de la siguiente, el financiamiento disminuyó hasta por siete años consecutivos; sin embargo, para 1993 el gasto global superó al de 1983 a precios constantes, a pesar de que el sistema tuvo cinco millones de estudiantes más. Por otra parte, en las regiones se encuentran mayores desequilibrios, ya que el gasto educativo de los gobiernos locales es muy heterogéneo. Algunos destinan más de la mitad de su presupuesto anual a educación y otros sólo aportan un gasto simbólico a ella.

Por otra parte, como evidencia de que la capacitación y la formación continuaron siendo prioritarias en la visión de los gobiernos neoliberales, está el hecho de que durante el gobierno de Ernesto Zedillo se intentó la creación del Consejo de Normalización y Certificación de Competencia Laboral (CNCCL), al que el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 le otorgaba importancia. Se partía de que, ante el acelerado cambio tecnológico y una creciente competencia

por los mercados globales, era necesario adecuar paulatinamente la oferta de servicios de formación profesional.

En ese sentido, una de las prioridades en el renglón educativo, es la formación de jóvenes con niveles de calificación mayores y permanentes. La educación, en general, deberá concebirse como un proceso de aprendizaje para “toda la vida”.

Continuando con los objetivos del CNCCL, en un documento de la Secretaría de Educación Pública se dice que:

El conjunto de capacidades, destrezas y habilidades necesarias para el desempeño de una función, es lo que se conoce como competencia laboral, la cual no se relaciona exclusivamente con el desempeño de un puesto de trabajo, sino que puede ser transferible para el ejercicio de grupos comunes de ocupación (SEP, s/f).

El documento supone que, de esa manera, la competencia laboral pasa a ser el eje principal de los procesos de capacitación y de certificación de aprendizajes necesarios para desempeñar funciones laborales. El reconocimiento de dichas competencias y su certificación debe ser aceptada por los empresarios y los trabajadores. Otro objetivo de las certificaciones de competencias es generar información útil para el mercado laboral, ya que proporcionará datos sobre los niveles de calificación de la fuerza de trabajo.

No obstante mencionarse que las normas de dicha competencia deberán ser aceptadas por los trabajadores y los empresarios, estos últimos podrían ser quienes establezcan los acuerdos sobre las expectativas de desempeño en términos de atributos, conocimientos, habilidades y destrezas que se requieren de las personas. Es decir, la certificación de las competencias laborales dependería fundamentalmente de las necesidades de los empresarios, quienes, en última instancia, tendrían en sus manos la posibilidad de vetar ciertas calificaciones ya por obsoletas, ya por muy generales, ya por muy especializadas. Se pretende con ello, en parte, desestructurar aquellos espacios de la negociación que aún conservan su carácter patrimonialista.

Como política de capacitación se pretende introducir la estructura modular (flexible), mediante programas de capacitación modulares, esto es, mediante unidades autocontenidoas en donde se ofrecerán conocimientos, habilidades y destrezas que tengan por sí mismas significado en el trabajo (pero el documento no desarrolla lo que esto quiere decir). Aunque sí se mencionan como estímulos a la demanda de capacitación, el fortalecimiento de los programas Capacitación Industrial de la Mano de Obra (CIMO) y el Programa de Becas de

Capacitación para el Trabajo (Probecat), como apoyo a la capacitación en las empresas, así como a los trabajadores desempleados.

De implantarse el Sistema Normalizado de Competencia Laboral, sus objetivos específicos serían:

1. Establecer normas técnicas de competencia laboral y de certificación.
2. Fomentar la participación de empresarios y trabajadores en el diseño y desarrollo de los programas de capacitación, por medio de incentivos individuales y empresariales.
3. Desarrollar programas de capacitación con una estructura modular flexible, relevante y pertinente para lograr lo establecido por las normas.

Hasta aquí podemos rescatar la importancia que tiene para la política de capacitación de los gobiernos federales en turno, tanto para la explicación de las políticas educativas con el fenómeno del mercado de trabajo en cuanto a su potencial de recursos humanos provenientes de la educación técnica y con la capacitación promovida por la Secretaría del Trabajo. Aquí se considera que los programas de ésta deberían tomar en cuenta, no sólo las necesidades inmediatas de mano de obra calificada para los sectores económicos locales; si no prever, conociendo, otro aspecto más que engloba toda esta problemática: las políticas mundiales de los procesos productivos en el marco de la nueva división internacional del trabajo, para identificar las nuevas necesidades de calificación, para con ello, optimizar los programas en materia.

La educación técnica y la capacitación como factores del desarrollo económico y social

El desarrollo es, en un nivel más localizado o específico, un proceso de transformación económica sectorial en un territorio, en que le es permitido pasar de una tasa de crecimiento pequeña o negativa de su PIB per cápita, a una fase en la cual dicha tasa presenta un incremento significativo y autosostenido en un periodo de tiempo (Adelman, 1975). Lo que quiere decir que el desarrollo se caracteriza por un cambio en el *qué* y el *cómo* en la producción de bienes y servicios en una economía durante un periodo. El *qué* de la producción de bienes y servicios con los cambios en la estructura y participación de los distintos sectores económicos en la generación de valor agregado; mientras que el *cómo* tiene que ver con el uso de factores productivos que se materializan en tierra,

capital y trabajo. De esta manera, el desarrollo económico implica una transferencia y redistribución de recursos.

El cambio en la estructura ocupacional derivado del *cómo* de la producción de bienes y servicios es reforzado por el cambio tecnológico, por lo que existe una relación positiva entre perfil ocupacional y productividad. Pocas actividades han readquirido en el siglo XX tanta importancia como la invención. Ésta se ha considerado como una de las fuentes principales del progreso y cambio socioeconómico. La *invención* es el descubrimiento de conocimientos científicos y tecnológicos básicos. La *innovación*, por otro lado, se relaciona con la aplicación y el desarrollo de aquellos descubrimientos para inducir el cambio económico (Suárez, 1993). Así, la invención es la actividad que tiene la finalidad de producir un bien denominado tecnología, la cual se caracteriza por: a) no ser un artículo de competencia y b) ser un bien no excluyible. La invención genera derrames tecnológicos en el sentido que las firmas pueden adquirir información creada por otras sin tener que pagar, y no existen leyes efectivas contra la transmisión y uso de esa información generada por la invención (Grossman y Helpman, 1994).

La dimensión tecnológica se puede cuantificar de tres maneras distintas (Unger y Saldaña, 1984): a) tecnología incorporada en el factor capital, o intensidad del capital; b) tecnología incorporada en el factor trabajo, o intensidad en el uso del capital humano a través del análisis de sueldos y salarios pagados, así como mecanismos de democracia industrial, y c) tecnología incorporada por adquisición, o participación del gasto en patentes, marcas y regalías.

Estas tres dimensiones indican la existencia de distintos requerimientos tecnológicos, tanto generales como específicos, lo que habla del gran dinamismo de esta actividad en el mundo contemporáneo y sus niveles diferenciales de adaptación y uso dentro de los procesos productivos entre países. La adopción de innovaciones tecnológicas ha mantenido la polarización en los niveles de desarrollo socioeconómico de diversos países.

El cambio tecnológico tiende a aumentar la demanda de trabajadores calificados y mejor capacitados, en contra de trabajadores no calificados y sin educación. La mayor demanda de capacitación y conocimientos propicia un aumento del nivel de educación formal. Asimismo, existe una relación positiva entre ingreso y educación (Adams, 1973), por lo que la población con mayores niveles educativos percibe, en general, un mayor ingreso en el mercado de trabajo, mientras que la menor educación aparece como uno de los determinantes principales para la presencia de pobreza.

Sobre el cambio tecnológico⁵

Es claro —dice Bifani (1993)— que el progreso tecnológico tiene un carácter planetario que escapa a las posibilidades de gestión política y económica puramente nacionales... (Pedroza, 1977: 11).

Quizá tendremos que aceptar que dicho progreso se hace más difícil aun con sistemas educativo y productivo como los nuestros; pero existe mucha evidencia de la pretensión existente a nivel mundial de orientar la educación superior a la búsqueda de resultados bajo la conjunción economía-tecnología. Este es el eje principal de toda la problemática que encierra el cambio tecnológico.

Schumpeter, quien parte de la noción cíclica del desarrollo económico, pone énfasis en las llamadas *innovaciones radicales*. Se está en esta perspectiva, por una perspectiva de “competencia perfecta por ciclo económico discontinuo y cualitativo”. Sin embargo, Schumpeter da más importancia a las innovaciones que a las invenciones, al suponer que éstas son elementos exógenos de la vida económica. Más aún, para el autor el cambio tecnológico queda centrado en el aspecto económico de las innovaciones radicales y discontinuas y dirigidas por el empresario.

A diferencia de este planteamiento, para Rosenberg, Schumpeter y los neoclásicos cierran la puerta al conocimiento tecnológico acumulativo (y aquí hay que recordar que la acumulación de conocimiento es una premisa del conocimiento científico, por lo menos en su versión tradicional). Esta limitante de los neoclásicos les impide ver al cambio tecnológico como un proceso histórico, social de innovación, como lo ve Rosemburg: como los innumerables y pequeños incrementos de conocimiento tecnológico a lo largo del proceso social.

Rosenberg otorga también importancia a la actividad inventiva, la que conlleva por lo menos tres fases: la concepción (la idea de un invento), su viabilidad técnica y su viabilidad comercial.

Al pasar de la rigidez del esquema taylor-fordista de producción al principio de la “flexibilidad”, se generó una multiplicidad de cambios en el aspecto tecnológico de la producción. Surgió así la introducción de innovaciones en la estructura informativa de la empresa (Aoki, 1990) por medio del llamado *Kanban, just in time, shojinka*, sistema salarial y de la automatización flexible (Coriat, 1991). Estos cambios —nos dice Pedroza— y las limitaciones que

⁵ Este breve apartado se realizó con base en Pedroza, 1997.

observaron los esquemas teóricos del análisis tecnológico descritos anteriormente —el de maximización racional de los factores de la producción, el de las innovaciones radicales y el de la acumulación de pequeños avances en el acopio de conocimiento tecnológico— permitieron el conocimiento de otras explicaciones del cambio tecnológico, entre ellas se ubica la de Porter (1990), las trayectorias naturales en el enfoque evolucionista (Nelson y Winter, 1988), el paradigma tecnoeconómico (Freeman, 1993) y el sistema nacional de innovación (Dossi, 1994 y Lundvall, 1994).⁶

En el libro de Pedroza (1997) se muestra cómo la totalidad de los factores que entran en juego en el cambio tecnológico van conduciendo hacia las modernas visiones de polos de crecimiento territoriales: polos de desarrollo, parques científicos, centros de innovación (al interior de los *campus* universitarios), parques tecnológicos, parques de asuntos industriales, etc. Todos ellos manifiestan el esfuerzo teórico-práctico, pero también sociohistórico, de un proceso social que a su vez lucha por la sobrevivencia comercial y empresarial de las distintas naciones, con las limitaciones que esto implica en el contexto de la economía del mundo.

Desde el punto de vista del papel de la educación en el cambio tecnológico, en el esquema en que las empresas tenían sus departamentos de investigación y desarrollo (I más D), primero se dejó fuera a los departamentos de investigación y laboratorios de universidades al considerarse a la tecnología como “mercancía física” que podía incorporarse a “cualquier” proceso productivo de forma pasiva. Era, en apariencia, un insumo más de la producción susceptible de insertarse a cada momento de avance de conocimiento de frontera. Así, la innovación se realizaba al interior de una lógica cíclica caracterizada por dos fases, en las que:

1. La industria entraba en momentos de consumo tecnológico en espera de una nueva generación de tecnología.
2. La relación educación-cambio tecnológico era distante.

Pedroza señala que en el Sistema Nacional de Innovación, las instituciones de educación superior (IES) tienen un papel fundamental como productoras de conocimiento, en donde el rol de la *vinculación* es la formación de redes tecnológicas.

Desde esta nueva perspectiva, el cambio tecnológico, que ha traído consigo cambios en el modo de producción, se nos presenta como una especie de

⁶Todos los autores son citados en Pedroza, 1997.

“revolución permanente” de las innovaciones, pero en donde la educación y el conocimiento pasan a ser fuerzas productivas prioritarias, reorientando la inversión de los activos fijos (infraestructura física) hacia una mayor inversión en educación y conocimiento, tal como se establece en las actuales premisas de la Cepal, en el que la educación y el conocimiento vienen a ser los ejes de la transformación productiva. Por este hecho, las IES—incluyendo a la educación media superior, que a su vez incluyen al Conalep—pasan a ser consideradas como agencias promotoras del desarrollo económico.

Ahora bien, desde el punto de vista de la teoría educativa, la novedad y el progreso en este punto es que ahora se incluye a la educación como parte del modelo tecnológico y no sólo como mero insumo de la fuerza de trabajo para la producción.

El Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (Conalep)

Objetivos y programas

El Conalep es un organismo público descentralizado del gobierno federal con personalidad jurídica y patrimonio propios, creado por decreto presidencial el 27 de diciembre de 1978 y publicado dos días después en el Diario Oficial de la Federación. El objetivo de su creación es contribuir al desarrollo nacional mediante la preparación del personal calificado en el nivel posterior a la secundaria que demanda el sistema productivo de bienes y servicios nacionales, supuestos socialmente necesarios.⁷

El Conalep cuenta con planteles distribuidos en todo el territorio nacional, en los que se preparan profesionales técnicos de acuerdo con las necesidades arriba mencionadas. Es decir, es la primera institución de este tipo en el país que planifica la formación de recursos humanos orientada a la demanda. Esta es la forma de planificación de la educación profesional técnica, recomendada por el Banco Mundial.

Se ha mencionado ya que el Conalep surge como una modalidad de carácter terminal, en la que el egresado no podría continuar estudios superiores; sin embargo, ha ampliado su base curricular para abrir opciones de nivel superior, adicionando cursos en sus mismos planes de estudio, a fin de que, con las

⁷ Sobre una descripción completa de los contenidos curriculares, así como de su organización y problemática internas, consultese a De Ibarrola, 1993.

asignaturas agregadas, se cumpla con los requisitos del nivel bachillerato y así poder expedir el certificado correspondiente.

Sin duda, el Conalep es, por su carácter autónomo en su organización interna —aunque dependiente del Sistema Nacional de Educación Tecnológica (SNET), y por tanto de la SEP— una institución muy versátil. No sólo por el cambio mencionado líneas arriba, sino porque uno de los grandes apoyos que da a la sociedad es la prestación del servicio de capacitación en el trabajo (en las fábricas).

Esto, como ya se mencionó, se lleva a cabo a través de la vinculación que paulatinamente se ha ido logrando entre la racionalidad productiva y la racionalidad educativa, en vinculación con la Secretaría del Trabajo y Prevención Social (STyPS) del gobierno federal y de sus similares de los gobiernos estatales a través, por ejemplo, del Probecat.

Pero si la naturaleza de la escuela técnica es bastante compleja, más complejas son las relaciones que puede establecer con la industria por lo que se ha de enriquecer el enfoque conceptual que da cuenta de ellas, de tal manera que permita valorarlas y profundizar en el conocimiento de los obstáculos y tensiones que afectan la potencialidad de las mismas.

Por lo pronto, encontramos que las relaciones entre la educación técnica de nivel medio y la industria no pueden ser nunca lineales, por lo que no son fácilmente previsibles o controlables (De Ibarrola, 1988, 1990), pues son mediadas y condicionadas por las dimensiones escolar y laboral, y las diferencias inherentes que poseen cada una de estas dimensiones,

cada una de las cuales tiene sus lógicas, sus fuerzas, sus sentidos y sus dinámicas propias y está conformada por sujetos sociales que las movilizan según intereses diferentes en cada caso y desiguales en su interior (De Ibarrola, 1990: 2).

Respecto a la naturaleza institucional, normalmente procesan conocimientos y certificados (Brunner y Clark, citados en De Ibarrola, 1990: 10-12), además de que cumplen con muchas otras funciones sociales; en ningún caso se puede reducir su acción social a la esfera de lo económico (como lo desean siempre los empresarios).

El perfil de requerido para ingresar al Conalep es el certificado de secundaria y abarca los grados 10 a 12 de escolaridad,

y derivan por lo menos una parte importante de su enseñanza, contenidos y estrategias didácticas...de una lógica laboral y con miras fundamentales a la incorporación inmediata del egresado al trabajo (De Ibarrola, 1993: 42).

Respecto al perfil de egreso, hasta 1997 el Conalep se había mantenido como una escuela de carácter terminal; es decir, que con el diploma obtenido no era posible continuar estudios superiores. Actualmente (sin perder su función principal de formador de profesionales técnicos) ofrece —previa ampliación de su plan de estudios— el certificado de bachillerato con el cual el egresado, ahora sí, puede realizar estudios universitarios de nivel superior (resolución acordada por la Dirección General de Bachilleratos, y que apareció en el Diario Oficial de la Federación, el 17 de marzo de 1997).

No obstante, el Conalep surgió con la finalidad de generar una alternativa política, educativa, administrativa e institucional de educación terminal. Concomitantemente, se creó el Consejo del Sistema Nacional de Enseñanza Técnica (Conset). El anteproyecto de creación del Conalep se produjo a través de la Subsecretaría de Planeación Educativa y las direcciones generales de Planeación y Programación de la Secretaría de Educación Pública. Se creó un esbelto grupo alternativo a la burocracia tradicional e impulsor del proyecto, por funcionarios distinguidos de la educación técnica inspirados en esquemas provenientes de Canadá y Estados Unidos. Ellos son, principalmente: Miguel Alonso Calles, Raúl Padilla Segura y Emilio Rosenblueth. Según De Ibarrola (1993: 48), se trata en particular de un sistema denominado CATS (Colleges of Applied Arts and Technology) de la provincia de Ontario, Canadá.

La creación de esta nueva institución se fundamentó en tres aspectos: la urgencia de vincular de manera orgánica y eficaz el sistema educativo a las necesidades del sistema productivo del país; proporcionar otra alternativa educativa a la población joven (centrada hasta ese momento en el bachillerato bivalente o propedéutico, o en capacitaciones cortas de escaso reconocimiento social); evitar la fuerte presión que soportaba el nivel superior del sistema escolar y en particular la saturación de algunas áreas (De Ibarrola: 1993: 49).

En el artículo 2 del decreto de creación del Conalep se establece como meta principal la de “Contribuir al desarrollo nacional mediante la preparación del personal profesional calificado a nivel postsecundaria que demande el sistema productivo del país”.

Este objetivo general se divide, a su vez, en cuatro aspectos:

1. Establecer y operar a nivel nacional mediante centros educativos en los que se atiendan los requerimientos de las diversas zonas del país, según sus propias especificidades socioeconómicas.
2. Vincular el sistema de enseñanza con la estructura productiva.

3. Brindar información técnica especializada colateral a una sólida preparación humanista que proporcione el desarrollo integral de los educandos.
4. Revalorizar las profesiones y a los profesionales técnicos de nuestra sociedad.

En general —nos dice De Ibarrola (1993: 49)— todas las instituciones de educación técnica se basan en dichos fundamentos; pero lo novedoso del Conalep fue quedar fuera de la jurisdicción de la SEP. Gracias a ello pudo establecer políticas más flexibles: educación —en principio sólo terminal— pago de colegiaturas y cambios en la vigencia de carreras, según las necesidades regionales y la contratación de profesores activos en industrias exclusivamente por horas.

No por ello el Conalep deja de ser una institución de carácter público; ello significa que depende del gobierno federal en la integración de sus órganos internos y en su financiamiento. La característica de ser organismo descentralizado se traduce en la personalidad jurídica y la facultad de tomar decisiones autónomas en el manejo de su financiamiento y de su operación interna (De Ibarrola, 1993: 50).

El colegio se gobierna por una junta directiva, con siete miembros nombrados por el secretario de Educación Pública. Este conjunto incluye a dos empresarios y un Director General nombrado por el presidente de la República. El director cuenta con varias direcciones de apoyo. De ahí, cada una de estas líneas de autoridad pasa a cada director de plantel, quienes son nombrados por la Junta de Gobierno a propuesta del director general.

Se cuenta también (art.7) con un consejo consultivo integrado por representantes connotados de los sectores de actividades profesionales, sociales y económicas del país que asesora a la junta directiva sobre los aspectos académicos y administrativos de la educación.

En el artículo 8 se establece que el colegio cuente con un consejo académico integrado por profesionales de reconocido prestigio y experiencia en los campos técnicos, docentes y administrativos; dicho consejo debe asesorar al director general sobre aspectos de planeación, desarrollo, investigación, evaluación y modificación de los planes y programas de estudio.

En cada escuela del Conalep se constituye un consejo mixto, consultivo y académico, que propugna por la participación de la comunidad y de los sectores productivos. Este consejo ha de proponer planes y programas académicos, creación de nuevas carreras, opinar sobre los procedimientos y requisitos para ingreso y promoción de los docentes.

La modalidad terminal

Lo que se buscó en un principio fue la inmediata integración del egresado al espacio productivo. No existe límite de edad, pero se aplica un examen de admisión que consta de tres pruebas: de conocimientos, rendimiento intelectual y de habilidad manual (Conalep, s/f).

Como se señaló líneas arriba, a partir de la generación que ingresó al semestre I, 1997-1998, tienen la posibilidad de acceder al certificado de bachillerato, con el cual pueden ingresar al nivel universitario. Quienes egresaron con anterioridad al colegio, pueden mediante la toma de seis asignaturas más, acceder a dicho certificado.

RESOLUCIÓN número DGB.EQ-1/97 de la Dirección General del Bachillerato de la Secretaría de Educación Pública que declara la equivalencia con el Bachillerato de los planes y programas de estudio vigentes desde 1990 del Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP), con la complementación de las asignaturas y contenidos temáticos correspondientes al tronco común del Bachillerato sólo para fines de ingreso a la Educación de Tipo Superior (Diario Oficial de la Federación, 17 de marzo de 1997, primera sección: 37).

El técnico profesional del Conalep es aquel que posee conocimientos para hacer óptima la productividad en el puesto a desempeñar; puede y debe ocupar puestos de responsabilidad, entre directivos y los operarios (Navarrete y Fernández, citado en De Ibarrola, 1993: 51).

El técnico coordina y supervisa la labor de los operarios. Distribuye, cuantifica y delimita las tareas y el correspondiente uso de los equipos. Verifica que se cumplan los métodos y controla la calidad de los productos. En cuanto a su formación, ésta tendrá información científica, así como humanística y con gran sentido de responsabilidad social (Conalep, folleto de divulgación, s/f).

Para finalizar este apartado, se presentan algunos datos básicos. En 1979 el Conalep arrancó con sólo nueve planteles y 4 182 estudiantes; impartiendo formación en 10 carreras, seis de las cuales se ubicaban en el área industrial. Después de 10 años, su infraestructura llegó a conformarse de 253 planteles, distribuidos a lo largo y ancho del país, con 119 947 estudiantes, en 99 carreras, de las cuales 66 se ubicaban en el área industrial.

El total de egresados en el periodo se calcula en 133 903, entre los cuales, 32 por ciento reunió todos los requisitos para titularse.

En agosto de 1996 se dio a conocer que a partir del ciclo escolar 1996-1997 el Conalep equivaldría a un bachillerato bivalente, con lo que el egresado obtendría además del título de técnico, el equivalente al bachillerato propedéutico, dando paso así, desde esta generación, a continuar estudios superiores (*La Jornada*, 9 de agosto de 1996: 14).

Estaba iniciando la “reconversión” del Conalep. Al año siguiente, en marzo, se declaraba lo siguiente: el nuevo modelo académico consiste básicamente en reducir de 146 a 29 las carreras que impartiría la institución e incluir seis materias propedéuticas para que sus egresados puedan acceder a la educación superior. Dichas materias son Introducción a las Ciencias Sociales, Filosofía, Biología, Matemáticas IV, Química I y Química II (*Novedades*, 19 de marzo de 1997: 11).

No satisfecho con el desempeño de tan importante papel, a partir de 1994 el Conalep inició la prestación de un servicio más, el de *atención social*. Con esta acción, el colegio se diversifica aún más con el PAZM del cual se han hecho ya las pruebas de un estudio piloto que registra importantes resultados.

Esto es muy importante, ya que como se verá en el siguiente apartado, el colegio asume —además de las tareas propias de su original razón de ser— las tradicionalmente difíciles de llevar a cabo: la capacitación a zonas marginadas y la atención de necesidades sociales básicas.

El Programa de Atención a Zonas Marginadas del Conalep. ¿Una alternativa de desarrollo comunitario?

En este apartado se presenta al lector cómo a partir de las carencias y necesidades de zonas rurales y/o urbanas marginadas se construyen conceptuaciones, pero también se instrumentan políticas gubernamentales de atención a dichas necesidades, sus logros y sus limitaciones, para que con esa base podamos tener una opinión más sustentada sobre las mismas limitaciones o logros posibles del PAZM del Conalep.

Del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA) al Programa de Atención a Zonas Marginadas

De 1976 a 1982, según Fuentes (1983) durante la presidencia de López Portillo, se formuló el *Plan Nacional de Educación* como un programa ambicioso que

intentaba atacar los problemas educativos en el país a todos los niveles, incluyendo la educación para adultos. Se hicieron esfuerzos para extender la educación básica a nivel de la comunidad mediante el *Programa de Educación a Grupos Marginados*, el cual condujo al programa *Educación para Todos*, con la finalidad de reducir las desigualdades educativas. Para 1980 había 15 millones de niños en el grupo de edad de seis a 14 años, inscritos en educación primaria, lo que significaba un incremento de 44 a 87 por ciento en la cobertura educativa (SEP, 1981). En 1981 se creó el Sistema Nacional para la Educación de Adultos con el objeto de proporcionar alfabetización y educación básica a la población adulta, lo que un año más tarde dio lugar a la creación del INEA (Pieck, 1996: 90).

El INEA ofrece tres servicios fundamentales: alfabetización, educación básica para los adultos y educación comunitaria. Esta última supone una educación que incide en el desarrollo comunitario. Sin embargo, el INEA, como tantas otras instituciones estatales no sólo de servicios educativos, ha resultado muy dañado con la crisis de ya más de una década, entre otros factores. De ahí que ante la falta de recursos y una mejor infraestructura, su potencial de servicios se vio mermado en gran medida.

La educación de adultos como política educativa adquirió un marco jurídico propio en 1975, al promulgarse la Ley Nacional de Educación para Adultos (PNEA) y constituirse el Sistema Nacional de Educación de Adultos (SNEA). La educación de adultos queda plasmada en tres documentos principales: el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1983-1988, el Programa de Mediano Plazo 1984-1988 (PMP) del INEA y el Programa de Acción Institucional (Paiinea).

El INEA ha pasado por distintos momentos a los que corresponden diferentes programas (Blanco, 1996). No obstante, el análisis estadístico de los resultados de esta política demuestra que ha tenido poca incidencia sobre el rezago educativo (ocho por ciento) (Blanco, 1996: 132) y que éste, lejos de abatirse, continúa incrementándose en la medida en que el SEN funciona con graves deficiencias que le impiden lograr satisfactorios índices de retención y eficiencia terminal, que no sólo persisten, sino que se han agravado las condiciones de marginalidad de los sectores de la población impidiéndoles su ingreso o permanencia en el SEN; por ello, su contribución es más bien discursiva y legitimadora.

Así las cosas, la educación de los adultos en el medio rural es muy marginal; al decir de Piek, la educación de adultos continúa siendo *la hija fea de la educación*:

La situación de marginalidad se expresa como una cruda realidad que va desde los contextos hasta la selección del profesorado (...) Los programas —investigados por el autor—, han revelado que, en la mayoría de ellos, no se ha contado con una mínima infraestructura para el desarrollo apropiado y digno de los diferentes cursos y talleres, salvo en comunidades donde el DIF o la dirección de Educación Extraescolar tienen fuerte presencia. En el DIF, de 434 centros de desarrollo comunitario, sólo 158 cuentan con infraestructura: es decir, 36 por ciento únicamente. 64 por ciento restante de sus cursos DIF se llevan a cabo en lugares prestados: casas particulares, delegaciones, salones de primaria, bodegas, etcétera. (Piek, 1991)

Es precisamente en este punto que puede entenderse el giro dado en el Conalep hacia este tipo de educación. Como veremos, se refiere al PAZM, el cual surge, a diferencia de toda una serie de programas e instituciones, con una perspectiva de éxito mayor que cualquiera de sus antecesores, si tomamos en cuenta la infraestructura que en casi 20 años de existencia ha creado el colegio, los apoyos institucionales y de asesoría técnico-científica que le otorga el Banco Mundial.

Si el Conalep siempre ha puesto énfasis —desde su surgimiento— en la educación profesional técnica (nivel medio) fue porque se originó en el contexto de una carencia muy marcada de técnicos medios, en una industria que parecía (a mediados de la década de 1970) continuar su *boom* económico. No obstante, la crisis aparecida a inicio de la década de 1980, incidió negativamente en el empleo. Concomitantemente, devino el cambio en el modo de producción: de un énfasis en la industria metalmecánica y la manufactura de bienes intermedios, a un fuerte desarrollo de la industria electrotécnica, electrónica y de la comunicación y transportes. Esto dio paso a una paulatina obsolescencia de la planta industrial llamada necesariamente a “reconvertirse”, problema similar al que ha tenido que enfrentarse la calificación de la fuerza de trabajo, aunado al desempleo.

Sobre estos problemas ya habían caído en cuenta las entidades financieras internacionales. Principalmente el Banco Mundial, en su documento de 1995 sobre Políticas de Formación, anunciaba un cambio de 180 grados en dichas políticas: planeación de la oferta de calificaciones especializadas, sólo a partir de la demanda efectiva de los empleadores y mayor énfasis en la educación más general. La razón radicaba en los veloces cambios en los procesos productivos, los cuales volvían rápidamente obsoletas las calificaciones mayormente especializadas.

Ante tal situación y frente a la alza de la marginación y la pobreza en el país, para 1993-1994 se creó PAZM, que surgió con un programa piloto, para implantarse finalmente a inicio de 1997 como un programa permanente del Conalep.

El PAZM del Conalep arrancó con un estudio realizado entre 1993 y 1994 con financiamiento del Banco Mundial. En 1995, de mayo a octubre, se realizó estableciendo la aplicación de una prueba piloto, durante los meses de noviembre y diciembre del mismo, se hicieron los preparativos para iniciar la implantación nacional del programa.

A la pregunta acerca de ¿qué es el PAZM? podemos responder que es el conjunto de acciones que utiliza el Conalep para proporcionar educación, capacitación, asesoría tecnológica y asistencia comunitaria a la población, a las organizaciones productivas comunitarias y a las autoridades municipales y locales de las zonas marginadas del área de influencia de cada plantel.

El *objetivo* del PAZM es fomentar el mejoramiento de los niveles de vida de la población que habita en las zonas marginadas, por medio de acciones de capacitación, asesoría técnica y la prestación directa de servicios de beneficio colectivo. Los objetivos específicos apuntan a fomentar la formación tecnológica de la población e incorporarla al mercado de trabajo, propiciar el autoempleo, mejorar sus niveles de ingreso, contribuir a elevar el nivel de vida y fomentar el arraigo.

Sus líneas de acción son hacer accesible el conocimiento tecnológico de acuerdo con las condiciones de cada microrregión, derivados de los diagnósticos efectuados; corresponsabilizar a las comunidades de zonas marginadas, promoviendo su participación en el programa, fomentar la participación del sector productivo local, fortalecer las actividades productivas, brindar asesoría y capacitación técnica, así como prestar servicios comunitarios y en materia de salud. Los beneficiarios de la población objetivo recibirán una oferta de servicios integrada, con atención al nivel de marginación, actividad principal y secundaria, necesidades y medio ambiente. En la integración y prestación de estos servicios se cuenta con diversos tipos de organizaciones: productivas comunitarias, públicas, sociales y privadas.

Lo anterior es un inmenso reto si se calcula el número de demandantes de todos estos servicios. Ello hace que el programa tenga un alto grado de dificultad para llevarse a cabo. No obstante, el conjunto de las estrategias nos permite inclinarnos a favor de una factible consecución de las metas. El PAZM tiene por estrategia llevar los servicios a puntos clave o sedes de microrregión. Por otra

parte, la planeación y programación de las acciones a desarrollar en el PAZM, se generan en los propios planteles con base en las necesidades y demandas directas de la población. Dichos planteles se consideran los núcleos centrales de las llamadas zonas de influencia. Los mecanismos de operación para llevar los servicios del PAZM son 80 unidades móviles, 263 planteles, alumnos de prácticas escolares y alumnos de servicio social. Esta estrategia fue planeada con suficiente buen tino y en buen tiempo, toda vez que se ideó la vinculación de programas de servicio social al PAZM.⁸

Las llamadas zonas de influencia son áreas geográficas delimitadas a partir del plantel. La que está integrada a su vez por microrregiones conformadas por una localidad sede y los afluentes. Las localidades sede deben reunir las siguientes características: 500 habitantes alfabetos (mínimo), energía eléctrica, agua, vías de comunicación, usuarios potenciales, polo de atracción, espacio para capacitación y niveles de marginación mediana, baja y muy baja.

Por su parte, los servicios del PAZM son la prestación de servicios en materia de salud y capacitación básica de los mismos; capacitación en y para el trabajo, el que puede ir desde el sistema modular hasta el servicio regular. Otros servicios complementarios son la capacitación para la formación de microempresas, el fomento de unidades productivas comunitarias y de asesoría técnica.

Por la forma en que se ha estado planeando el PAZM, así como por los resultados de las pruebas piloto realizadas, se puede vislumbrar grandes posibilidades de éxito en su intento por combatir a la marginación y a la pobreza extrema. Una evaluación, a mediano plazo, para ser justa deberá contemplar el estado real de marginación al arranque del programa, con el fin de apreciar más fielmente sus resultados. Desde luego, el PAZM no debe contemplarse como una panacea frente al problema de la pobreza, pero es, sin duda, un elemento que coadyuvará positivamente en la baja de dicha marginalidad.

Consideraciones finales

En los países en desarrollo se pensó que la educación no formal proporcionaría no solamente beneficios socioeconómicos, tales como capacitación para el

⁸ Con base en el acuerdo número 224 mediante el cual las instituciones de educación de tipos medio-superior terminal y superior dependientes o incorporadas a la Secretaría de Educación Pública darán validez a la prestación del servicio social realizado por estudiantes que participan en los diferentes modelos de educación comunitaria que opera el Consejo Nacional de Fomento educativo (CONAFE), (Diario Oficial de la Federación, 17 de marzo de 1997, primera sección: 37).

trabajo y mejoramiento de los niveles de vida, sino que actuaría a, su vez, como factor de cohesión social e identidad nacional (Lowe, 1975: 31).

En ocasiones, a la educación no formal se le percibe como un vehículo potencial poderoso para promover un crecimiento económico dramático en las áreas rurales, mientras que otros la perciben como acelerador de la participación política y del desarrollo social.

La educación no formal se desarrolló en México de una manera desarticulada, en gran medida debido a que los objetivos de la educación cambiaron de: brindar una cultura contemporánea a los campesinos y, posteriormente, a la población pobre de las áreas urbanas, a proporcionar una educación de corte vocacional. La educación se consideró, primero, como estimulante de la unidad nacional, luego, como medio para poner en práctica una sociedad socialista y, finalmente, como instrumento para capacitar a las clases obreras. Hoy, con el PAZM, México tiene la oportunidad de disminuir la gran deuda social que viene arrastrando como efecto del modelo de desarrollo y en la cual ha acumulado cada vez un mayor déficit. Con ello, el Conalep puede tener un papel de suma importancia en la medida en que, de resultar el PAZM exitoso, sentaría las bases para un modelo educativo más *ad hoc* a la realidad mexicana. Más aún, obligaría a la Secretaría de Educación Pública y sus similares de los estados a una necesaria “reconversión” de sus anquilosadas modalidades educativas.

En adelante, la planificación de la educación y la capacitación técnica deberán poner énfasis en el sentido y utilidad de las formaciones profesionales, las que resultarán cada vez más dudosas. Debemos prepararnos para que las empresas no recorten cada vez más sus programas de formación industrial. Nos enfrentamos a un serio problema: la dificultad del análisis en términos de la prueba de la eficiencia de los programas oficiales y privados de educación técnica, por la obligada “movilidad” de la fuerza de trabajo. Y respecto a esto, los trabajadores enfrentan un problema más difícil, ya que un número creciente de ellos se encuentran sometidos a una presión constante para intentar mantener el valor de su fuerza de trabajo por medio de una adaptación inmediata, bajo una fuerte tensión psíquica.

Por otra parte, ¿será capaz el sistema de educación tecnológica de consolidarse para hacer frente a las necesidades de una población nacional con más de 100 millones de habitantes a principios del milenio? Aunque hay consenso en que el sistema logró generar suficiente personal técnico, aunque no tecnologías suficientes, con respecto a la planta industrial, se presenta un problema más acuciante. ¿Se ha logrado revalorar la imagen social del técnico profesional, al grado de equipararla con el diploma universitario?

Finalmente, a la pregunta de ¿cómo contribuir con los recursos de dicho sistema al combate de la pobreza y la marginación (los cuales han crecido en un número cada vez mayor con todos los problemas económico-sociales, pero también políticos), el PAZM del Conalep está tratando de dar respuesta con positivas perspectivas en el logro de sus objetivos.

No obstante, de no ser capaces de responder con éxito a estos retos, las soluciones tendrán que venir de afuera, con la consiguiente mayor dependencia económica y tecnológica.

En México, además de los problemas señalados, no obstante que desde la década de 1970 las modalidades de educación técnica se multiplicaron para lograr un incremento que pudiera cubrir en lo posible el faltante argumentado por el sector productivo, más que una prioritaria tarea de recalificación de la mano de obra ocupada, se debe empezar por una capacitación elemental⁹ y concomitantemente luchar por lograr un equilibrio tanto en la oferta de egresados de escuelas técnicas y la oferta de empleo como por lograr una mejor adecuación entre el perfil del egresado y las necesidades de las empresas y de la sociedad.

En la nueva división internacional del trabajo, las grandes empresas han decidido parar la producción en los países altamente industrializados para trasladarla a países en vías de industrialización, por las ventajas anteriormente mencionadas. Así resuelven el problema del pago de altos salarios de los trabajadores de los países centrales, sustituyéndolos por los de países en desarrollo, pudiendo de esa forma enfrentar la competencia internacional. No obstante, esta producción está orientada al mercado mundial (como el caso de las maquiladoras). La mayoría de los productos se exportan a países desarrollados, donde existe un alto poder de consumo. En apariencia, los países como México se benefician de la inversión externa y ésta ofrece empleos a trabajadores nacionales. No obstante, los beneficios de la generación de alta plusvalía por esta mano de obra se van a los países de las firmas establecidas en nuestro país. Y si bien en torno a dichas empresas algunas veces se desarrollan medianas y pequeñas industrias generando empleos, esta oferta es rápidamente cubierta por el gran nivel de desempleo abierto y subempleo en el país, lo que abarata grandemente el precio de la mano de obra, que es un aliciente para la inversión y el crecimiento económico.

⁹ En un estudio reciente, La Secretaría del Trabajo y la Previsión Social del Estado de México encontró que la mayor demanda de fuerza de trabajo que requirió una muestra de 100 empresas de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, no fue de personal altamente calificado, sino simples operarios y ayudantes generales.

En países como México, el número de personas en paro y/o subempleo alcanza varios millones. Esto implica hoy en día una fuerza de trabajo inagotable que ha tenido que volcarse al empleo informal, ya sea en la producción domiciliaria o en el comercio ambulante.

Si esto es grave para una economía, lo es más aún para la sociedad, la que en México camina a pasos peligrosos hacia una pauperización creciente. El PAZM del Conalep es una política social que bien llevada a cabo puede proveer de los frutos tan necesitados en el renglón. Reiteramos en este espacio la necesidad de “reconvertir” otros programas educativos hacia una mayor vocación social. Es tiempo ya de que la planeación se proponga unas metas más realistas y racionales. Los funcionarios de la educación deberían convocar a los diversos grupos de la sociedad, empresarios, académicos, trabajadores y estudiantes, para que a través de la investigación cualitativa se recoja de ellos la riqueza del potencial de conocimiento, de experiencia, para que, complementándolo con la investigación cuantitativa, se logre una planeación más idónea de la población mexicana.

Bibliografía

- ADAMS, D., 1973, *El papel de la educación en el desarrollo nacional*, Buenos Aires.
- ADELMAN, I., 1975, *Teorías del desarrollo económico*, FCE, México.
- AOKI, Masahiko, 1990, *La estructura de la economía japonesa*, FCE, México.
- APPLE, Michel, 1979, *Ideology and curriculum*, Routledge and Kegan Paul, Londres.
- APPLE, Michel, 1985, *Education and Power*, Ark Paperbacks, Gran Bretaña.
- ARIZMENDI, R., y Mungaray, A., 1994, “Relaciones entre la educación y el desarrollo económico de México”, en *Revista Comercio Exterior*, vol. 44, núm. 4, México.
- ARVIL, V. Adams *et al.*, 1992, “El documento de política del Banco Mundial sobre la educación técnica y la formación profesional”, en revista *Perspectivas*, vol. XXII, núm. 2.
- BERNSTEIN, Basil, 1977, *Towards a Theory of Educational Transmission Class*, Codes and control: vol. III, Routledge and Hegan Paul, Londres.
- BERNSTEIN, Basil, 1983a, *Nonformal education and national development*, Praeger, Nueva York.
- BLANCO, Sosa Manuel, 1996, “Reflexiones, análisis y perspectivas sobre la educación de adultos”, en *Educación de Adultos, XV años y más...*, INEA-SEP, México.
- BOCK, Jhon C., 1982, “Education and development, a conflict of meaning”, en Philip G. Altbach *et. al.*, *Comparative Education*.

- BORSOTTI, Carlos A., 1983, "Desarrollo y educación en zonas rurales", en *Revista de la CEPAL*, núm. 21.
- BRACHO, G. T., 1987, *Política y cultura en la organización educativa. La educación tecnológica industrial en México*, Tesis doctoral, Colmex.
- BRACHO, G. T., 1992, "El Banco Mundial frente al problema educativo. Un análisis de sus documentos de política sectorial", en *Documentos de Trabajo*, núm. 2, CIDE, México.
- CEPAL, 1990, *Transformación productiva con equidad*, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- CONDE, Bonfil Carola, 1984, *Los indicadores y su uso en el proceso de programación. El caso del sector educativo*, Tesis profesional, UNAM, Facultad de Economía, México.
- COOMBS, Philip y M. Ahmed, 1975, *La lucha contra la pobreza rural. El aporte de la educación no formal*, Tecnos, Madrid.
- COOMBS, Philip, 1973, *La crisis de la education*, ed. Península, Barcelona.
- COOMBS, Philip, s/f, "Nonformal education: myths, realities, and opportunities", in *Comparative education review*, vol. 20, num 3.
- COPLAMAR, 1982, *Vivienda. Necesidades esenciales en México: situación actual y perspectivas al año 2000*, Siglo XXI, México.
- CORIAT, Benjamín, 1991, *Pensar al revés*, Siglo XXI, México.
- DE IBARROLA, María, 1988, "Hacia una reconceptualización de las relaciones entre el mundo de la educación y el mundo del trabajo en América Latina", en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, núm. 2, vol. XVIII.
- DE IBARROLA, María, 1990, *Proyecto socioeducativo, institución escolar y mercado de trabajo en México. El caso del técnico medio agropecuario*, DIE CINVESTAV IPN, Tesis doctoral en Ciencias con especialidad en Educación, México.
- DE IBARROLA, María, 1993, "Industria y escuela técnica. Dos experiencias mexicanas", en *Lecturas de educación y trabajo*, núm. 1, UNESCO-ORELAC, México.
- DE LA FUENTE, Julio, 1964, *Educación, antropología y desarrollo de la comunidad*, SEP-INI, México.
- DETTMER, J y R. Esteinou, 1983, "Enfoques predominantes en la economía de la educación", en *Cuadernos del Ticom*, núm. 27, s/f.
- DIARIO OFICIAL de la FEDERACIÓN, 17 de marzo de 1997.
- DUCRAY, G., 1979, "La formación profesional en la actualidad. Evolución de las relaciones entre formación y empleo", en *Revista Internacional del Trabajo*.
- ESCALANTE, y Minano, 1984, *Investigación, organización y desarrollo de la comunidad*, México.
- FINKEL, Sara, 1979, "El capital humano: concepto ideológico", en Guillermo Labarca, *La educación burguesa*, Nueva Imagen, México.

Las políticas sociales y educativas frente a la marginación en México /C. Massé

- FRANCO, Rolando, 1982, *Las grandes controversias de la política social y el Estado*, CEPAL-ILPES, Santiago.
- FRÖBEL, F. et al., 1981, *La nueva división internacional del trabajo. Paro estructural en los países industrializados e industrialización en los países en desarrollo*, Siglo XXI, México.
- FUENTES, M. O., 1983, *Educación y política en México*, Nueva Imagen, México.
- GARCÍA, N y Tokman, V., 1895, “Acumulación, empleo y crisis”, en OIT (PRELAC), *Investigaciones sobre empleo*, Chile.
- GÓMEZ, Jorge A., 1983, “¿Cómo se desenvuelve un equipo promotor? Un modelo evaluativo para la educación popular”, en CEE/GEFE/CNTE, *Educación de adultos. Nuevas dimensiones en el sector educativo*, México.
- GONZÁLEZ, Enrique, 1991, *Reforma del Estado y política social*, INAP, México.
- GOODALL, B., 1977, *La economía de las zonas urbanas*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid.
- GRANDSTAFF, Marvin, 1976, “Non formal education: Some Indications for use”, in *Comparative Education Review*, vol. 20, num. 3.
- GRIFFIN, K. y Knighth, D., 1990, *Human development and the International Development Strategy*, McMillan, Nueva York.
- GROSSMAN, G. y E. Helpman, 1994, *Innovación y crecimiento en la economía global*, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Grafos editores, México.
- GUEVARA, N. G. y García N., 1992, *México en la perspectiva del Tratado de Libre Comercio*, ed. Nueva Imagen, México.
- HAYEK, Adolf, 1985, “The roll of de modern state”, citado en Steward Mcpearson, *Social policyin third world: the social dilemmas of underdevelopment*, Wheatsheatt Book, London.
- HILL, M., 1987, *Understanding social policy*, Blackwell, Oxford.
- INSTITUTO NACIONAL de EDUCACIÓN de los ADULTOS, 1986, *Programa de Acción Institucional 1987*, México.
- LA BELLE, Th. y R. Verhine, 1975, “Education, Social Change and Social Stratification”, en Thomas J. La Belle, *Educational alternatives in Latin America social change and social stratification*, UCLA, Estados Unidos.
- LAURELL, Asa Cristina, 1995, “La política social del neoliberalismo mexicano”, en *Ciudades*, revista trimestral de la red de la red nacional de investigación urbana, núm. 26, abril-mayo, México.
- LATAPI, Pablo, S/f., “Una aproximación teórica para el análisis de las políticas de educación de adultos”, en revista *Interamericana de Educación de Adultos*, vol. X, núms. 1 y 2.
- LOWE, Jhon, 1975, *The education of adults. A world perspective*, Unesco, Francia.
- LUHMAN, N., 1992, *Political theory in the welfare state*, Walter the gruyter, New York.

- LLAMAS, H. I., 1989, *Educación y mercado de trabajo en México*, UAM.
- MACLEAN, R. 1992, 1993, “Innovaciones y reformas escolares en los países en desarrollo en Asia”, en *Perspectivas, Revista Trimestral de Educación*, vol. XXII, núm. 3, Unesco, Santiago, Chile.
- MAGGI, Yáñez R., 1988, “Investigaciones sobre educación, producción y empleo: la experiencia del CEE”, en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, vol. XVIII, núms. 3 y 4, México.
- MARSHALL, T. H., 1965, *Social policy*, Hutchinson, London.
- MARTÍNEZ, C. P., 1991, “Instituciones de educación tecnológica superior de nueva creación en el estado de México”, en *Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México* (IAPEM), núm. 10.
- MARTÍNEZ, D. C. M., 1985, *Industrialización en México. Hacia un análisis crítico*, ed. Colmex, México.
- MASSÉ, N. C. E., 1995, “Factores incidentes en la planificación de la formación para el trabajo en México”, en *Revista Interamericana de Planificación*, vol. XXVIII, núm. 111, Quito.
- MASSÉ, N. C. E., 1997, “Ajuste y exclusión. El futuro de la educación técnica y de la fuerza de trabajo latinoamericanas”, en *Revista Interamericana de Planificación*, vol. XXIX, núm. 114.
- MIGUEL, Alonso C., 1981, “Perspectiva de la educación media terminal”, en *La educación y la investigación tecnológica en la década de los 80*, Cuadernos SEP.
- MINIAN, I. y Hilkev, H., 1989, *Cambio estructural en Europa y México*, CIDE y Fundación Friedrich Ebert, México.
- MONTERO, C., 1989, *Cambio tecnológico, empleo y trabajo*, OIT (PRELAC) núm. 333, Casilla 68, Santiago, Chile.
- MORENO, P., 1990, “Las tendencias recientes y las perspectivas de la política social en México”, en *Política y gobierno en la transición mexicana*, UAM-X, México.
- MUÑOZ, I. Carlos y P. G. Rodríguez, 1980, “Enseñanza técnica: ¿un canal de movilidad social para los trabajadores? (Una evaluación de los efectos internos y externos de la enseñanza técnica de nivel medio superior, que se imparte en la zona metropolitana de México, Distrito Federal)”, en *Revista Latinoamericana de estudios educativos*, vol. X, núm. 3.
- MUÑOZ, I. Carlos y P. G. Rodríguez, 1993, *La contribución de la educación al cambio social*, Universidad Iberoamericana, México.
- NORIEGA, Blanca M., 1985, *La política educativa a través de la política de financiamiento*, México, UAS.
- OCDE, 1972, *Proyecto regional mediterráneo. La planificación de la educación para el proyecto económico y social*, Dirección de Asuntos Científicos, ONUDI, Viena.
- ONUDI, 1972, Viena.

Las políticas sociales y educativas frente a la marginación en México /C. Massé

- PADUA, Jorge, 1984, *Educación, industrialización y progreso técnico en México*, Colmex-Unesco, México.
- PEDROZA, R., 1977, *La educación superior y su vinculación con el desarrollo tecnológico, tópicos y orientaciones*, FACICO, UAEM, México.
- PETER, G. 1975, *Inter-American Economic Affairs, Manager, International Economics Research, Brunswick Corporation, Mexico's booming border zone: a magnet for labor intensive American Plants*, México.
- PIECK, G. Enrique, 1966, *Función social y significado de la educación comunitaria. Una sociología de la educación no formal*, Colegio Mexiquense, A. C.-UNICEF, México.
- PIECK, G. Enrique, 1991, "Hacia un perfil de la educación comunitaria en el estado de México", en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, vol. XXI, núm. 3, México.
- PLAN NACIONAL de EDUCACIÓN, 1976-1982.
- PSACHAROPOULOS, George, 1992, "De la planificación de la mano de obra al análisis del mercado de trabajo", en *Revista Internacional del Trabajo*, OIT, vol. 111, núm. 1, Ginebra, Suiza.
- RICHARDSON, H., 1975, Elementos de economía regional, Alianza editorial, México.
- ROJAS, F., 1995, "Educación y pobreza: un desafío de equidad", en Pieck, E. y E. Aguado (coords.), *Educación y pobreza*, El Colegio Mexiquense/UNICEF, Zinacantepec, México.
- RUBIOL, G., 1986, *Los servicios sociales I*, Colección Trabajo Social, Siglo XXI de España.
- RUIZ Durán, C., 1992, *Welfare in Late Capitalism. The Case of the Pacific Rim Economies in the Late Twentieth Century*, documento presentado en la Conference of Models of Economic Integration, Kuala Lumpur.
- SCHMELKES, Sylvia y Susan Street, 1987, "Tres visiones de la educación de adultos en México: los funcionarios, los instructores y los adultos", en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, vol. 21, núm. 1.
- SECRETAIRÍA de COMERCIO, 1988, *Programa para el desarrollo integral de la industria mediana y pequeña*, México.
- SECRETAIRÍA de EDUCACIÓN PÚBLICA, 1981, *La educación y la investigación tecnológicas en la década de los 80*, Cuadernos de la SEP.
- SECRETAIRÍA de EDUCACIÓN PÚBLICA, S/f., *Consejo Nacional de la Certificación de las Competencias Laborales*, CNCCL.
- SECRETAIRÍA del TRABAJO y PREVISIÓN SOCIAL, 1994, *Detección de necesidades de capacitación para el trabajo*, Gobierno del estado de México, México.
- SIMKINS, Tim, 1977, *Nonformal Education and Development*, University of Manchester, Inglaterra.
- SOBRINO y Garrocho, 1995, *Pobreza, política social y participación ciudadana*, El Colegio Mexiquense y la Secretaría de Desarrollo Social.

- SUÁREZ, Villa L., 1993, "The dynamics of regional invention and innovation. Innovative capacity and regional change in the twentieth century", in *Geographical Analysis*, vol. 25, num. 2.
- TELLO, Carlos, 1986, *La política económica de México 1979-1986*, FCE, México.
- TITMUS, 1974, *Social policy: an introduction*, editado por Brian Abel Smith, Kay George Allen y UNWIN, London.
- TORRES, Carlos A., 1990, *The politics of nonformal education in Latin America*, Praeger, Estados Unidos.
- TREJO, S., 1973, *Industrialización y empleo en México*, FCE, UNESCO/APEID, México.
- UNGER, K. y L. Saldaña, 1984, *México. Transferencia de tecnología y estructura industrial*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México.
- WACHOLDER, M. H. y Matthews, J., 1989, "El fenómeno de los parques científicos" en O. Musalem, *Innovación tecnológica y parques científicos*, Nacional Financiera, México.
- YOUNG, M. F. D., 1971, *Knolodge and Control*, Collier-MacMillan Publishers, Inglaterra.