

---

---

# Equidad en una sociedad desigual. Reto de la modernización educativa\*

**Ma. Herlinda Suárez Zozaya\*\***

\* Algunas ideas que aparecen en este artículo fueron expuestas por la autora en una ponencia preparada para el "Primer Coloquio de Investigación Educativa" de la ENEP Iztacala, 18 de agosto de 1992. El título de la ponencia es "De la desigualdad Social a la Equidad: Transformación de las metas de política social".

\*\* Investigadora del Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias de la UNAM (CRIM). Programa Educación y Empleo en México.

**E**l proyecto de desarrollo impulsado por el actual gobierno de México plantea un conjunto de demandas y retos al sistema educativo nacional. La educación aparece en un lugar prioritario en la agenda de discusión sobre estrategias para el logro de la modernización del país. El vínculo entre educación y sociedad ha sido colocado, en el marco de la contribución educativa al desarrollo económico y se ha hecho hincapié en el papel de la escuela en la movilidad social y en la homogeneización de la población en torno a valores y códigos comunes, que sirvan a los propósitos de la política de modernización recientemente emprendida.<sup>1</sup>

La idea de otorgar a la educación un papel fundamental en los proyectos gubernamentales no resulta novedosa en la historia política de nuestro país. A partir de los años cuarenta, los

<sup>1</sup> En el *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, el rubro sobre educación se incluye en el apartado que se refiere al "Acuerdo Nacional para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida". Los lineamientos específicos de política educativa general se encuentran plasmados en el "Programa para la Modernización Educativa". El marco de la modernización se plantea el logro de siete retos: 1) descentralización; 2) el rezago; 3) el reto demográfico; 4) el cambio estructural; 5) vincular los ámbitos escolar y productivo; 6) avance científico y tecnológico y 7) la inversión educativa.

---

---

programas desarrollistas dieron a la educación un papel central en el cumplimiento de objetivos sociales y económicos. Se plantearon, una y otra vez, reformas y cambios al sistema educativo que, sin embargo, a la fecha, es considerado inadecuado a los requerimientos técnicos y valorativos que imponen los intensos cambios económicos mundiales que hoy se registran. Actualmente, se plantea la necesidad de modificar el sistema educativo para “devolverle capacidad de respuesta a los retos de la sociedad de hoy y a las necesidades que se anticipan para el futuro.”<sup>2</sup>

La pregunta inmediata que surge del planteamiento anterior es ¿por qué hoy va a ser posible que se lleven a cabo modificaciones al sistema educativo que permitan que éste responda a las expectativas actuales de expansión económica y mejores condiciones de vida de la población, si la historia nos otorga una serie de comprobaciones empíricas que muestran el agotamiento de tal posibilidad?

El presente documento tiene por objetivo aportar elementos para responder esta pregunta. Ha sido realizado en el marco del “Programa de Educación-Empleo en México” del CRIM-UNAM, el cual toma la desigualdad social como tema general de investigación y reconoce como ámbito de problematización la relación entre la educación y el empleo.

El artículo consta de tres apartados. El primero, trata de presentar el contexto social en el que se están dando los cambios y las proposiciones de política económica y educativa. También de enmarcar algunas acciones de la actual política gubernamental en el modelo propuesto por la CEPAL, llamado de “Transformación Productiva con Equidad”, ya que, sin ignorar sus diferencias, consideramos tienen un significativo grado de coincidencia.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> *Programa para la Modernización Educativa, 1989-1994*, pp. iv.

<sup>3</sup> En la propuesta de la CEPAL se advierten claras coincidencias con la ideología neoliberal, que en la última década se ha extendido y enraizado en el mundo. Resulta claro que en México esta ideología (el neoliberalismo) constituye el marco general que está normando las conductas gubernamentales. Juzgamos de interés tomar como marco de referencia para el análisis que nos ocupa la propuesta de la CEPAL pues se centra en la situación de América Latina y el Caribe. En nuestro país, se han llevado a cabo reuniones internacionales para discutir las líneas más importantes de estrategias educativas planteadas por este organismo, en conjunción con la UNESCO. Según lo expresado por Tedesco (1991), “estas líneas han dado lugar a consensos”, que han sido asumidos en reuniones intergubernamentales, y están derivando en opciones de política educativa para el futuro”.

Desde esta perspectiva, se señala la importancia de la desigualdad social y económica como rasgo característico de la sociedad mexicana y se enfatiza la determinación económica y política que ha tenido la educación en nuestro país.

En el segundo apartado, se apuntan algunos rasgos que definen la estrategia gubernamental para la modernización. Se centra el análisis en las demandas planteadas a la educación en el ámbito propio de la producción y del mercado de trabajo. Se señala que, de acuerdo con esta estrategia, la posibilidad de que se cumplan las expectativas de equidad, a través del sistema educativo, se finca en que se logre imponer como valor social fundamental el reto de la competencia. Se hace referencia a la revaluación del papel de los actores sociales en el proceso de producción y logros del sistema educativo y se discute sobre "la autogestión" de proyectos educativos, como mecanismos de participación y concertación social.

Por último, en los "comentarios finales" se responde de manera explícita la pregunta sobre la posibilidad de que las modificaciones al sistema educativo redunden en beneficios económicos y sociales para el país. También se presentan algunas implicaciones sociales y políticas que se vislumbran de la puesta en operación del proyecto del gobierno.

### **El punto de partida**

Estamos en un momento en el que el discurso político sobre la inserción de México en el nuevo orden económico mundial se ve acompañado por la alusión a la necesidad de abrir más oportunidades a un mayor número de mexicanos.<sup>4</sup> El marco general de este discurso coincide, en gran medida, con la propuesta de la CEPAL llamada "Transformación Productiva con Equidad",<sup>5</sup> que propone una estrategia para que los países latinoamericanos enfrenten el impacto de la crisis de los años ochenta y alcancen la recuperación

<sup>4</sup> *Programa para la Modernización Educativa, 1989-1994*, p. iii.

<sup>5</sup> Esta propuesta aparece en varios documentos. A lo largo de este trabajo se hará referencia a algunos de ellos, principalmente al titulado "Transformación Productiva con Equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa", que contiene una presentación integral de la estrategia.

---

---

económica. Los postulados generales de esta estrategia parten de las tesis neoliberales que postulan la necesidad de permitir que la economía sea una resultante de las actividades y negociaciones individuales, en lugar de la sociedad y el Estado como sus condicionantes. Varios de los planteamientos de esta estrategia ya han sido puestos en práctica en nuestro país, que actualmente se encuentra en un franco proceso de liberalización y reinserción de su economía en el exterior y que el gobierno llama "política de modernización".

El proceso de ajuste estructural emprendido a mediados de los años ochenta por el anterior régimen de gobierno afectó las condiciones de vida de los grupos de población más pobre, alcanzando, incluso a los sectores medios urbanos. La estructura de oportunidades de la población mexicana se redujo y se dio un proceso de diferenciación social que generó un importante sector social que vive en condiciones de pobreza extrema.<sup>6</sup> El dilema para proponer cambios al sistema educativo que permitan que la educación se constituya en eje de la transformación productiva y la equidad<sup>7</sup> se encuentra, entonces, en la situación de pobreza y desigualdad que priva en México. Este hecho, impide la adopción "lineal" de propuestas generales, restringe la acción de las políticas modernizadoras y confiere distintas funciones al sistema educativo.

## **El contexto de desigualdad**

Puestas así las cosas, interesa reflexionar sobre el cuestionamiento realizado en la introducción de este documento ubicando el análisis en el contexto actual, signado por grandes rezagos económicos y sociales en un marco de profundas desigualdades.

En el terreno de lo educativo, los datos del XI Congreso General

<sup>6</sup> Según datos del Consejo Técnico del Consejo Nacional del Programa de Solidaridad, actualmente existen 40 millones de mexicanos que viven en situación de miseria, o sea por debajo de la satisfacción de las necesidades establecidas por organismos internacionales (Alcocer, Villanueva, 1991).

<sup>7</sup> Recientemente (1992), la CEPAL, junto con la OREALC de la UNESCO presentaron un documento titulado "Educación y Conocimiento: Eje de la Transformación Productiva con Equidad". Aquí, utilizamos esta frase para aludir a las metas que se plantean en el citado trabajo.

de Población y Vivienda, realizado en 1990 por el INEGI, entregan una situación que deja poco para el optimismo. Las tasas de analfabetismo muestran que en este terreno nuestro país tiene un serio problema. El 13 por ciento de la población de 15 años y más no saber leer ni escribir y cerca del 40 por ciento no terminó la primaria. El índice de escolaridad promedio de la población nacional es de 6.6 años y sólo el 57 por ciento de la población entre 5 y 14 años asiste a la escuela. Por lo que respecta a las desigualdades por grupos, el sexo y el lugar de residencia conservan un papel discriminatorio en cuanto a la distribución de las oportunidades de acceso y permanencia en el sistema educativo (cuadro 1). Además, aunque se requiere de indicadores más complejos que no aparecen directamente en el censo, podemos sostener que existe una alta correlación entre posición socioeconómica y condición educativa.

**Cuadro 1**  
**República Mexicana. Indicadores de escolaridad por entidad federativa y sexo-año 1990 (porcentajes)**

<i>Entidad fed. Sexo</i>	<i>Analfabetismo (Pob. 15 y más)</i>	<i>No terminó primaria (Pob. de 15 y más)</i>	<i>Asiste a la escuela (Pob. 5 a 14 años)</i>
EUM	12.6	36.2	67.1
Hombres	9.8	34.1	56.5
Mujeres	15.2	38.2	57.7
Aguascalientes	7.2	33.4	56.9
Hombres	5.9	32.3	55.9
Mujeres	8.2	34.5	57.9
Baja California	4.9	23.4	56.3
Hombres	4.2	22.7	55.8
Mujeres	5.7	24.2	56.9
Baja California Sur	5.8	27.2	63.9
Hombres	5.3	28.1	62.4
Mujeres	6.3	28.3	65.6
Campeche	15.6	43.8	54.8
Hombres	12.5	41.6	53.9
Mujeres	18.8	45.9	55.7
Coahuila	5.6	27.9	55.1
Hombres	5.1	27.1	54.3
Mujeres	6.2	28.8	55.9
Colima	9.4	35.4	63.7
Hombres	8.9	35.2	63.1
Mujeres	9.9	35.7	64.1

Chiapas	30.1	59.9	35.2
Hombres	22.7	56.2	34.7
Mujeres	37.9	63.7	35.4
Chihuahua	6.3	30.2	58.3
Hombres	6.2	31.1	57.2
Mujeres	6.4	29.4	59.5
Distrito Federal	4.1	16.6	77.6
Hombres	2.8	13.3	77.5
Mujeres	5.8	19.5	77.6
Durango	7.1	39.1	56.7
Hombres	6.8	39.5	51.8
Mujeres	7.4	38.6	55.7
Guanajuato	16.8	45.3	53.8
Hombres	13.5	43.1	52.9
Mujeres	19.7	47.2	54.9
Guerrero	27.1	48.8	45.8
Hombres	22.1	45.7	45.3
Mujeres	31.5	51.4	46.3
Hidalgo	20.9	44.6	54.9
Hombres	16.1	42.1	54.3
Mujeres	24.4	46.8	55.6
Jalisco	9.1	35.3	64.5
Hombres	8.2	34.1	63.7
Mujeres	9.8	40.7	65.3
México	9.2	28.3	63.3
Hombres	5.7	24.6	63.1
Mujeres	12.4	32.1	63.6
Michoacán	17.6	46.2	47.4
Hombres	15.7	45.1	46.4
Mujeres	19.3	47.1	48.5
Morelos	12.1	33.6	56.7
Hombres	9.3	31.7	56.1
Mujeres	14.5	35.3	57.2
Nayarit	11.7	40.4	54.8
Hombres	11.4	40.8	52.9
Mujeres	12.1	40.1	56.6
Nuevo León	4.8	22.9	60.6
Hombres	3.9	21.3	60.2
Mujeres	5.6	24.5	60.9
Oaxaca	27.7	55.3	46.1
Hombres	19.9	51.1	45.5
Mujeres	34.8	59.1	46.5
Puebla	19.4	43.8	53.7
Hombres	14.1	40.5	53.4
Mujeres	24.3	46.7	53.9

Querétaro	15.5	38.8	57.1
Hombres	11.1	35.7	57.3
Mujeres	19.6	41.6	56.8
Quintana Roo	12.6	37.8	55.8
Hombres	9.6	35.1	55.1
Mujeres	15.9	40.9	56.6
San Luis Potosí	15.1	43.4	60.7
Hombres	12.3	38.9	60.3
Mujeres	17.7	44.1	61.1
Sinaloa	10.1	36.5	53.8
Hombres	10.2	37.1	52.7
Mujeres	9.9	36.1	54.9
Sonora	5.9	28.6	61.9
Hombres	5.7	28.9	60.6
Mujeres	6.1	28.3	63.3
Tabasco	12.9	42.7	56.1
Hombres	9.3	39.8	55.8
Mujeres	16.3	45.6	56.2
Tamaulipas	6.9	31.7	58.2
Hombres	5.9	30.9	57.5
Mujeres	8.1	32.4	58.8
Tlaxcala	11.2	33.2	64.1
Hombres	7.4	29.4	63.9
Mujeres	14.7	31.2	64.2
Veracruz	18.4	46.5	56.7
Hombres	14.1	44.1	51.9
Mujeres	22.5	48.9	53.5
Yucatán	16.1	47.1	61.2
Hombres	12.8	44.6	60.4
Mujeres	19.1	49.4	62.1
Zacatecas	9.9	48.4	52.2
Hombres	9.1	48.5	51.9
Mujeres	10.8	48.3	52.6

Fuente: INEGI. I Censo General de Población y Vivienda, 1990.

Para que la educación juegue un papel importante en el desarrollo de nuestro país habrán de incrementarse los indicadores educativos de la población. A la fecha, éstos se encuentran por debajo de los otros países con niveles similares de subdesarrollo (cuadro 2). Esta situación ha estado determinada no sólo por la pobreza, sino también por las condiciones de diferenciación estructural que prevalecen y por las acciones políticas que la han favorecido.

---

---

Entonces, la baja escolaridad de la población mexicana es consecuencia y no causa de la pobreza y la desigualdad social que existe en nuestro país. Estas, a su vez, han estado determinadas por hechos más elementales que pueden encontrarse en dinámicas económicas y políticas previas.

**Cuadro 2**  
**Tasas brutas de escolarización universitaria en**  
**algunos países de Latinoamérica (datos de 1980)**

Ecuador	27.6
Panamá	26.7
Venezuela	23.4
Argentina	21.2
Costa Rica	20.1
Brasil	16.8
Uruguay	15.5
México	11.8

*Fuente:* DEAL Cuadro 1. (Tedezco, 1988).

De lo anterior se desprende que incrementar la participación general de los individuos en el sistema educativo, aún de aquellos que pertenecen a grupos sociales desfavorecidos, no implicará, necesariamente, la existencia de mayor equidad social. La posibilidad de que el sistema educativo responda a las expectativas sociales y económicas rebasa el terreno de lo propiamente educativo para situarse en el ámbito de las relaciones entre lo social, lo económico y lo político. De esta forma, la respuesta a la pregunta planteada debe ubicarse en el papel de la educación en el proceso de producción y distribución de mercancías, incluyendo a la educación en el concepto de mercancía.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Considerar a la educación como mercancía es un recurso analítico que permite situar la investigación en el marco económico de producción capitalista, en donde la fuerza de trabajo que cuenta con educación tiene un valor de uso y de cambio, que se determinan en el mercado. Esto a su vez, remite a un contexto de desigualdad social como determinación política. No ignoramos que el papel de la educación en México tiene determinaciones más amplias.



### **Características de la economía y devaluación educativa**

Al poner el acento en el papel económico de la educación es importante considerar la heterogeneidad de la estructura productiva. Los instrumentos de trabajo que se utilicen en un determinado proceso productivo y las calificaciones que se exijan a los individuos varían de acuerdo con la tecnología que se este aplicando. En México, es posible encontrar sectores, relativamente grandes, basados en producción de subsistencia, simultáneamente con industrias avanzadas, como son las fábricas automatizadas. Hay, por tanto, diversas formas de organización y división del trabajo y, consecuentemente, de combinar recursos humanos y maquinaria. Es claro entonces, que el papel de la educación en el proceso educativo y su valor como mercancía no pueden ser homogéneos.

Sin olvidar lo anterior, y hablando en términos generales para destacar rasgos que prevalecieron en la década pasada y que afectan el papel de la educación, puede observarse que las actividades económicas generaron relativamente pocas demandas "objetivas" de fuerza de trabajo calificada. A la luz de los datos (cuadro 3), las quejas e insatisfacciones expresadas por los empresarios e individuos de diversos sectores sociales, en cuanto a la inadecuación del sistema educativo a la estructura de producción, parecieran tener una validez relativa. Ya se ha mostrado en otro documento (Muñoz, Suárez, 1991) que en la crisis, los bajos niveles educativos de la población resultaron funcionales a la economía para acentuar la pauperización y precarización del trabajo y con ello reactivar el proceso de acumulación. Como resultado, se tuvieron costos importantes en materia de productividad y empleo que repercutieron en un problema distributivo que incremento las condiciones de pobreza de la población. Incluso, de aquélla que había logrado acceder a niveles educativos superiores y que tuvo que resignarse al subempleo y a la desocupación.

Uno de los aspectos que con mayor fuerza apuntala el fenómeno llamado "devaluación educativa" es la condición de desempleo y subempleo de los recursos humanos con niveles escolares superiores. Los datos de la Encuesta Nacional de Empleo Urbano, del primer trimestre de 1987, permiten apreciar que en ese año, en 16 ciudades mexicanas, existía una importante proporción de

población con enseñanza media superior y superior que estaba desocupada. De hecho, el comportamiento de las tasas de ocupación por niveles de instrucción en las tres más grandes metrópolis del país, muestra que la proporción de desocupados tiende a ser mayor para la población con escolaridad que para aquella que no la tiene o que apenas curso los primeros años de enseñanza básica (cuadro 3).

**Cuadro 3**  
**Tasas de desocupación según niveles de instrucción.**  
**Datos para Cd. de México, Guadalajara y Monterrey**  
**(año 1987)**

<i>Ciudad y sexo</i>	<i>Total</i>	<i>Sin instrucción</i>	<i>Primaria Com. e Inc.</i>	<i>Secundaria Com. e Inc.</i>	<i>Medio Sup. y Superior</i>
Cd. de México	5.1	1.9	3.7	6.7	5.2
Hombres	4.5	2.3	3.4	6.6	4.3
Mujeres	5.9	1.5	4.1	6.9	8.1
Guadalajara	3.4	2.1	3.2	3.9	2.9
Hombres	2.9	2.3	3.1	3.6	2.1
Mujeres	4.2	1.6	3.6	4.4	5.6
Monterrey	5.9	1.6	4.2	8.4	5.5
Hombres	5.8	2.1	4.5	8.1	5.4
Mujeres	6.2	—	3.2	9.3	5.8

*Fuente:* Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática ENEU. 1er. Trimestre de 1987.

No puede negarse que la educación conservó su efecto positivo sobre el ingreso. Sin embargo, de los datos que aparecen en el cuadro 4, resulta claro que al finalizar la década de los ochenta contar con educación superior no representaba una garantía para la obtención de mejores salarios. El porcentaje de población ocupada con estudios de profesional superior que, en 1987, recibió ingresos por debajo de los tres salarios mínimos es mayor que 70 por ciento.

La existencia de excedentes de fuerza de trabajo educada y el decremento en el valor que ésta tiene en el mercado pueden explicarse a partir de la diferencia entre el ritmo de crecimiento de la oferta de recursos humanos calificados, a través del sistema

**Cuadro 4**  
**Porcentajes de la población urbana con ingresos menores a tres salarios mínimos. Según niveles de instrucción**

<i>Referencia territorial</i>	<i>sin instrucción</i>	<i>Primaria incompleta</i>	<i>Profesional superior</i>
Total	97.2	96.1	72.7
Zona Norte	94.8	93.8	70.3
Zona Centro	98.3	97.3	72.2
Zona Sur	98.7	96.9	75.7

*Fuente:* ENEU, 1er. Trimestre de 1987. La agregación coincide con la presentada en Muñoz Suárez (1992).

educativo, con respecto al de generación de puestos de trabajo. En las últimas dos décadas, los niveles de escolaridad de la población crecieron para toda la sociedad, independientemente de las demandas de la economía. En varios sectores, este incremento careció de sentido económico,<sup>9</sup> estando determinado principalmente por una demanda "subjetiva", resultante de las aspiraciones de la población y por un aumento en la oferta educativa, producida como respuesta a las necesidades de legitimación política.<sup>10</sup>

Siendo esta la causa principal (las distintas dinámicas de crecimiento de los sistemas educativo y económico), la devaluación educativa, no puede, sin embargo, interpretarse como un mero efecto de desequilibrio en la relación oferta-demanda de fuerza de trabajo en las diferentes categorías educativas, o explicarla limitándose al estudio de la ineficacia del sistema educativo, en tanto calificador de recursos humanos.

El desempleo y subempleo de población con niveles superiores de educación son, principalmente, efectos de la lógica del proceso de acumulación que privó en México durante los años ochenta. Como se comentó previamente, en esa década, la estrategia de reactivación económica estuvo basada en el abaratamiento general

<sup>9</sup> Excepto por aquél que se relaciona con excedentes de mano de obra calificada, que tiende a abaratar, todavía más, el precio de la fuerza de trabajo sin calificación.

<sup>10</sup> Al comparar la cantidad de egresados de licenciatura que reporta la ANUIES en el periodo 1980-1987 (823,088), con el total de profesionistas ocupados en 1987, en las tres más grandes metrópolis de México (10,689,454) puede obtenerse una base cuantitativa de esta afirmación (Muñoz Suárez, 1992).

---

---

de la fuerza de trabajo, no por la vía de la introducción de cambios tecnológicos y de organización del trabajo sino por el deterioro de las condiciones laborales y de producción. En este contexto, la educación tuvo escasa significación en las dos esferas del proceso de acumulación.<sup>11</sup> En la esfera de la producción, los niveles mínimos de educación, que, en términos generales, coinciden con los proporcionados por la educación primaria, parecen haber sido suficientes para que un trabajador fuera contratado y se desempeñara en sus labores. En cuanto a la esfera de la distribución, o apropiación del producto, el descenso y el nivel alcanzado por los salarios reales de los trabajadores con educación superior, permite apreciar que aquí la educación tampoco jugó un papel determinante.

### **La estrategia**

Las aspiraciones modernizadoras que actualmente se tienen exigen modificar el comportamiento reseñado. Una condición fundamental para que México participe con éxito en la transformación económica mundial es el incremento de los niveles de productividad y calidad, lo que implica necesariamente llevar a cabo cambios tecnológicos, de formas de organización y de condiciones de trabajo de los recursos humanos.

El puente entre transformación tecnológica y productividad se encuentra en la educación de la fuerza de trabajo.<sup>12</sup> La posibilidad de obtener un mayor rendimiento de la maquinaria e instalaciones depende de la capacidad de los trabajadores que operen con ella. Por ello, al impulsar la iniciativa de modernización económica el gobierno se vio en la necesidad de impulsar también la modernización del sistema educativo.

<sup>11</sup> El proceso de acumulación tiene dos dimensiones, una referida a la producción de bienes (esfera de la producción), y la otra a la apropiación de éstos (esfera de la distribución). Ambas dimensiones están íntimamente relacionadas. Su distinción, en realidad, representa un recurso analítico.

<sup>12</sup> En realidad, aquí debería utilizarse el concepto más amplio de calificación, en lugar del de educación, pues nos referimos al proceso de adquisición de conocimientos, se produzca éste en el sistema educativo o en el proceso de trabajo. En la perspectiva de este artículo, sin embargo, nos interesa como dimensión de análisis de la calificación, la que hace referencia a la adquisición de conocimiento a través del sistema educativo, que luego es puesto en práctica en el proceso de trabajo y es necesario para adquirir cualquier otro tipo de capacitación y entrenamiento (Ver Riquelme, 1992).

Existen en México diferentes posiciones frente a los cambios que pueden operarse en el mercado de trabajo como resultado de la transformación productiva.<sup>13</sup> Hay, sin embargo, un acuerdo en cuanto que las metas centradas en el incremento de la productividad se encuentran asociadas con demandas de mano de obra calificada. A medida que se hace un uso más intensivo de máquinas automáticas, la intervención humana aparece en la preparación, programación, reparación y manutención de la maquinaria, así como en la innovación de la misma y de los procesos de producción. Se requiere de nuevas formas de organización del trabajo en las que la adopción de "tecnologías blandas" también resulta fundamental.<sup>14</sup>

Para que los trabajadores puedan integrarse a este proceso es necesario que cuenten con conocimientos que deben ser, por un lado, generales, tales como: escribir, leer, realizar operaciones matemáticas, manejar cuestiones mínimas de computación que son indispensables para comprender e interpretar los manuales básicos en los cuales circula la información. Por otro, conocimientos específicos propios de la rama de producción, que presuponen la adquisición de los anteriores. De aquí, que el "Acuerdo para la Modernización de la Educación Básica", constituya una acción política fundamental para el logro de las metas del proyecto del presente régimen de gobierno.<sup>15</sup>

Es de esperar que las políticas de modernización no alcancen por igual a todos los sectores y ramas de la economía. Las opciones tecnológicas están determinadas por dinámicas económicas previas. Es probable, por tanto, que la heterogeneidad estructural, que se

---

<sup>13</sup> En el libro de Bensusán (1992), pueden consultarse algunas de ellas. El documento de la CEPAL "Empleo y equidad" presenta otras perspectivas.

<sup>14</sup> El término "tecnología blanda" refiere a formas de organización y división del trabajo en las unidades económicas, tendientes a incrementar la productividad a partir de principios como el de "Calidad total", que implican una institucionalidad y responsabilidad más participativa de los trabajadores en el proceso de producción y distribución de bienes. Como ejemplo específico puede citarse la organización de "círculos de calidad". Para referencias más amplias sobre este tema puede consultarse el libro de Hayes, *et al.*, 1988.

<sup>15</sup> En mayo del presente año se logró concretar el proyecto educativo del actual gobierno para la educación primaria y secundaria: "Acuerdo Básico para la Modernización Básica". El marco general de las acciones que se contemplan está dado por descentralización del sector educativo, cambios en los materiales de enseñanza y una "revaloración" del magisterio. La reforma de los contenidos contempla primordialmente el fortalecimiento de la lectura, la escritura, la expresión oral, la enseñanza de las matemáticas y el estudio sistemático de la historia, la geografía y el civismo. En un sentido amplio, este acuerdo puede interpretarse como un "contrato social", que funciona como un instrumento de gobierno (Bobbio, 1984).

---

---

refiere a la convivencia de formas de producción con niveles de productividad diferentes, y la segmentación del mercado de trabajos persistan y que incluso se acentúen las diferencias del desarrollo. En corto y mediano plazos, aún en los escenarios construidos con un sesgo optimista, las tendencias apuntan hacia el aumento en el peso de los empleos temporales, de tiempo parcial y del sector informal urbano.<sup>16</sup>

En el sector moderno, que es en donde se supone que el sistema educativo hará su mayor contribución, se espera el crecimiento del empleo formal, pero insuficiente para absorber el aumento de la población económicamente activa. La generación de este tipo de empleo provendrá, principalmente, de las nuevas actividades y líneas de producción que surjan con la reorientación de la economía apoyada en el cambio tecnológico. El ritmo de creación de empleos en las plantas automatizadas será inferior, por unidad de capital y de producción, al existente antes de la introducción de tecnología moderna. Por todo esto, pueden preverse presiones en el mercado laboral, en la dirección de un mayor grado de heterogeneidad en materia de oportunidades e ingresos.<sup>17</sup>

En este marco, la educación se convierte en un factor determinante para competir en el mercado por los mejores puestos y remuneraciones. La posibilidad de ocupar determinados puestos en la estructura del trabajo o de realizar ciertas tareas estará condicionada, cada vez más, a haber realizado previamente estudios. En este caso, la educación no sólo reforzará la tendencia distributiva, sino que pasa a ser condición necesaria para impulsar la distribución. Sin la intervención del sistema educativo, la transferencia de recursos hacia determinados trabajadores no podría realizarse o tendría características esencialmente distintas.

## **Competencia y equidad**

La importancia crucial que hoy se le atribuye a la educación reside

<sup>16</sup> En el documento de la CEPAL, "Empleo y Equidad" se otorga una alta probabilidad de ocurrencia a este escenario. No obstante, se plantea la posibilidad de que una vez superada la "fase de transición" puedan alcanzarse ritmos aceptables de crecimiento del empleo.

<sup>17</sup> *Op. cit.*, p. 45.

no sólo en su papel económico (tanto en la esfera de la producción como de la distribución), sino también el objetivo explícito de transformación de los valores sociales. La modernización de la economía imprime el carácter de urgente a la elevación del nivel educativo de la población: al hacerlo, incrementa también el valor social de la propia educación.

La escolaridad se convierte en un elemento esencial para explicar las variaciones en la estructura de ingresos y, por consiguiente la desigualdad. En el actual marco de competencia, que pasa a ser un nuevo valor social, de gran importancia, una educación "competitiva" (en términos de mercancía) favorece a los trabajadores que la poseen al permitirles que se apropien una mayor parte del producto. Por tanto, la educación juega un doble papel: refuerza y legitima la desigualdad al tiempo que dinamiza la equidad.

Es así que la posibilidad de que el sistema educativo cumpla con las expectativas de la transformación productiva y equidad se encuentra en la aceptación de la competencia. Bajo esta perspectiva, el sistema educativo mexicano debería educar a los recursos humanos de acuerdo con las necesidades de la división del trabajo, impuesta por las nuevas opciones tecnológicas, y contribuir a la producción de tipos de conocimiento concreto que precisa una sociedad desigual.

No es casual, entonces, que el sistema educativo nacional tenga una ubicación estratégica en el proyecto modernizador del actual régimen de gobierno. En él se expresa el consenso esencial, en cuanto a necesidad de llevar a cabo un proceso de cambio, en el que la competencia juega un papel de primer orden. Es así que el sistema educativo constituye un instrumento necesario para darle viabilidad a tal proyecto.

El consenso para lograr una mayor equidad en México se asienta, entonces, en la modificación del sistema educativo. Supone un marco político que intenta recuperar el papel de la educación en la movilidad social dentro de un esquema de incentivos a la productividad e incremento en las presiones para mantener altas tasas de utilidades y rentabilidad. Desde la aceptación de las desigualdades, los individuos deben esforzarse por ser competitivos y el mercado de trabajo (o el sistema político y económico) los recompensará con ocupaciones acordes con sus conocimientos y habilidades y

---

---

con ingresos adicionales —que no salarios—, obtenidos como reconocimiento.

### **Concertación y participación social**

El tema del consenso remite a la forma de llegar a acuerdos y necesariamente a la concertación. La política de modernización del país implantada por el actual gobierno, contempla, como uno de sus retos la ampliación de la vida democrática. Una de las líneas estratégicas para su logro es el “impulso a la concertación y a la participación social en la conducción del desarrollo”.<sup>18</sup>

Como se mencionó en párrafos anteriores, en la actualidad, el sistema educativo mexicano es considerado como pieza clave para el desarrollo y existe consenso sobre la necesidad de modificarlo. Sobre estas bases, la estrategia política promueve la autogestión de proyectos educativos, en un contexto de competencia. En este marco, de apoyo mutuo entre los proyectos de cambio económico y político, es en donde se ubican las acciones para la descentralización del sistema educativo y la aceleración de las tendencias de diferenciación institucional.<sup>19</sup>

En efecto, para que el sistema educativo cumpla con las expectativas de la modernización no solamente deberá ampliar su cobertura y mejorar la calidad de lo que enseña. También deberá diferenciarse y diversificarse en cuanto a los aspectos curriculares, organizativos y de recursos, de forma tal que se implante un modelo de sistema educativo de estructura diferenciada y jerarquizada que provoque la competencia entre instituciones y establecimientos por el logro de altos niveles de prestigio y excelencia. De esta forma, será la propia escuela la que produzca ciertos tipos de discriminación,

<sup>18</sup> *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994* (pp. 37-50).

<sup>19</sup> La distinción entre establecimientos públicos y privados ha estado presente en la historia del sistema educativo nacional desde hace mucho. Esta distinción alude principalmente al origen del financiamiento y tiene consecuencias en la base social del reclutamiento. Si bien no se dispone de datos, se reconoce que en los últimos años se ha dado un notable incremento en el número de establecimientos privados y de su matrícula, sobre todo en los niveles de la educación superior. La situación se ha complejizado notoriamente ya que actualmente existe la tendencia a que las universidades públicas adopten la pauta de arancelamiento al tiempo en que se insiste en la importancia de lograr mayor vinculación con el sector productivo.



con lo que disminuirán las presiones sobre el mercado de trabajo moderno.

La participación más activa de diversos grupos sociales en la gestión de proyectos educativos se presenta acompañada de la búsqueda de un financiamiento más amplio y diversificado. Incluso en el caso de la educación obligatoria, que debe ser impartida gratuitamente por el Estado, se trata de complementar el esfuerzo público con el privado y el social. En los niveles superiores, se insiste en que las universidades y las instituciones de formación técnico-profesional deben contar con aportes sustanciales de estos dos últimos sectores.

Detrás del principio de "autogestión" de proyectos educativos claramente aparece la competencia, no sólo en lo que se refiere a los productos finales de las acciones educativas (los egresados), sino también a los procesos y formas de producción (condiciones institucionales, organización escolar, contenidos curriculares, etcétera).<sup>20</sup> La necesidad de reevaluar el papel de los actores sociales surge como exigencia de la propia estrategia modernizadora que reconoce el espacio educativo como ámbito de pugna social, en donde compiten diversas formas de distribución de conocimientos socialmente significativos.<sup>21</sup> Es así que la educación y el sistema educativo devienen en espacios en donde se expresan, a la vez, el consenso y el conflicto social.

La educación aparece, entonces, con una ubicación distinta de la que hasta hace poco había tenido. Su papel se ha "objetivizado" por las necesidades económicas y, consecuentemente, el sistema educativo está siendo moldeado por mecanismos totalmente nuevos. La tradición del Estado educador se ha modificado. La expansión del sector escolar privado y la competencia entre éste y la escuela pública, así como la ampliación del papel de los gobiernos estatales en la organización y conducción de la enseñanza son expresión de importantes transformaciones.

<sup>20</sup> Aquí, otra vez resulta de utilidad el enfoque analítico que considera a la educación como mercancía ya que permite remitir el análisis a las condiciones de producción y a las de realización en el mercado.

<sup>21</sup> El término "conocimientos socialmente significativos" refiere al valor social y de mercado que tienen ciertos conocimientos y habilidades en una sociedad y tiempo determinados. Tedesco lo utiliza repetidamente para dar cuenta de la problemática de la calidad del sistema educativo (Tedesco, 1987).

---

---

Un componente esencial en la política de autogestión de proyectos educativos es la evaluación. El programa modernizador contempla implantar mecanismos para realizar esta acción de manera permanente, sobre todo en el nivel de la educación superior. Se supone que, por medio de la operación de estos mecanismos, se podrá vigilar la calidad del sistema de enseñanza y conocer más oportunamente los problemas y desviaciones. Además, el Estado podrá estar atento a las demandas educativas de la sociedad y asumir una función compensadora. En este punto, los proyectos y las instituciones de educación pública desempeñan un papel esencial. La educación que otorgue el Estado deberá responder a los objetivos generales de la "nación" (por ejemplo: la investigación científica y desarrollo de tecnología, a través de posgrados) y, al mismo tiempo, atender los proyectos educativos de las clases populares (sistemas abiertos de educación, capacitación, programas educativos que distribuyan los conocimientos y habilidades que suponen los procesos de producción delineados, etcétera).

Es así que, coincidiendo con los principios que dan cuerpo a la estrategia para la transformación productiva, el proyecto para la modernización educativa se sintetiza en la operación de cuatro conceptos básicos: autogestión, competencia, evaluación y compensación.<sup>22</sup> Como puede observarse, en esta estrategia el papel fundamental de la educación no es generar un proceso de cambio hacia una sociedad igualitaria y articulada, sino el de reforzar un proyecto económico-político que parte de los intereses de la economía, y de preparar los recursos humanos necesarios para llevarlo a cabo.

## **Comentarios finales**

Las acciones a las que se hizo referencia en este texto implican un

<sup>22</sup> Aquí, la compensación aparece con un doble sentido. Por un lado, se contempla recompensar, brindar estímulos, apoyo y reconocimiento a los mejores estudiantes, a los profesores según sea su desempeño, a las mejores instituciones y programas académicos. Por otra, el Estado debe subvencionar las capacidades educativas de los que lo necesitan. Se supone que de esta manera se compensarán los puntos de partida desiguales y se equiparán oportunidades.

cambio en las estructuras económicas y sociales del país. Asimismo, exigen de la educación su participación como agentes de cambio. El proyecto actual del gobierno de México, otorga a la educación un papel estratégico que se corresponde con la función de vaso comunicante entre el desarrollo económico, llamado de “modernización”, y la equidad social.

Es posible que las acciones emprendidas para modificar el sistema educativo incidan positivamente en la situación económica del país y en las condiciones de vida de la población. Sin embargo, hay que advertir que un proyecto de cambio, como el que hoy se propone—que en perspectiva tiende a mantener un amplio sector informal en donde las retribuciones al trabajo son precarias y los servicios sociales se privatizan—, sólo puede aspirar a una equidad limitada (Wolfe, 1991), restringida a una parte de la sociedad. Con 40 millones de mexicanos que se reconoce viven en la miseria, las modificaciones al sistema educativo, y aún las acciones compensatorias en favor de los grupos más desfavorecidos, no implican resolver los problemas sociales del país. Sin despreciar la importancia de estos esfuerzos, es de esperar la persistencia de amplios sectores de la población que difícilmente podrán adquirir una educación “competitiva” e incorporarse al mercado de trabajo en condiciones satisfactorias de empleo e ingresos.

Es cierto que sin educación los objetivos de desarrollo y justicia social son difíciles de alcanzar. La ampliación de la cobertura y la modificación del sistema educativo nacional deben ser tareas prioritarias. Sin embargo, la educación no puede aparecer como una garantía de mayor productividad y equidad por sí misma. Las experiencias vividas en nuestro país permiten advertir la necesidad de que los cambios que se lleven a cabo se sitúen en un marco de transformación económica y política, que amplíe realmente las posibilidades de participación y negociación de los diferentes actores sociales. Cabe esperar que, si se favorece la autogestión de proyectos educativos de diferentes sectores sociales, se genere una dinámica de organización horizontal que permita avanzar hacia la democracia. No obstante, resulta claro que entre política de autogestión y democracia queda un buen camino por recorrer.

A partir de la década pasada y más claramente desde 1987, se han ido gestando transformaciones en los mecanismos de poder y

---

---

decisión, cuyos alcances son todavía difíciles de percibir en sus verdaderas dimensiones. Sin embargo, los valores y formas políticas de antaño prevalecen y dominan el panorama político. Resulta interesante dar cuenta de como parece repetirse el problema central que ha caracterizado el desarrollo y deterioro del sistema educativo mexicano. Al igual que en los esquemas desarrollistas, actualmente, en un marco de maximización de la inversión productiva, se ha colocado a la educación como un objetivo económico a través del cual debe alcanzarse, más tarde, la justicia social. De la misma manera que en el pasado, el Estado utiliza a la escuela para intentar suplir la ausencia de mecanismos institucionales propiamente políticos que generan la democracia y nutren la legitimidad.

Es así que la fórmula para que el sistema educativo y la educación que otorga a sus alumnos contribuyan a alcanzar mayores niveles de productividad y la "equidad social ampliada" (Wolfe, 1991), debe buscarse en la actuación simultánea del proceso de reactivación económica y el ejercicio verdadero de la democracia. Posiblemente, de esta forma, en un futuro no tan lejano, México pueda contar con un sistema educativo diferenciado y descentralizado que, pese a dar cabida a diversas opciones educativas "competitivas", cuente con una base de integración: el valor del conocimiento y del desarrollo intelectual para el logro de los objetivos de la sociedad.

## **Bibliografía**

- Alcocer Villanueva, Jorge, "Economía y política en la transición mexicana", *Transición a la democracia y reforma del Estado en México*, Colección Las Ciencias Sociales, México, FLACSO/ Miguel Angel Porrúa Eds., 1991.
- Bensusán, Graciela, *Las relaciones laborales y el Tratado de Libre Comercio*, Colección Las Ciencias Sociales, México, Porrúa Eds., 1992.
- Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1984.
- Camp, Roderic, *Los empresarios y la política en México: Una visión contemporánea*, México, Fondo de Cultura Económica, 1990.

- CEPAL, *Empleo y equidad*, Santiago de Chile, 1991.
- CEPAL, *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa*, (LC/G.1601/P), Santiago de Chile, marzo de 1990. Publicación de las Naciones Unidas, no. de venta: S90.IIG.6.
- CEPAL-UNESCO, *Educación y conocimiento: Eje de la transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile, 1991.
- Hayes H., Robert *et al.*, "Dynamic Manufacturing. Creating the Learning Organization", The Free Press, Mc Millan, Inc., New York.
- Labarca, Guillermo, *Economía política de la educación*, México, Ed. Nueva Imagen, 1980.
- Loeza, Soledad, *Clases medias y política en México. La querrela escolar. 1959-1963*, México, El Colegio de México, 1988.
- Muñoz, Humberto y Suárez, H., "Mercados urbanos de trabajo y educación en México", *Desafíos y perspectivas de investigación y políticas para la década de los noventa*, vol. I, Buenos Aires, Argentina, Red Latinoamericana de Educación y Trabajo CIID-CENEP-CINTERFOR, 1992.
- Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, México, 1989.
- Poder Ejecutivo Federal, *Programa para la Modernización Educativa, 1989-1994*, México, 1989.
- Riquelme C., Graciela, "Cambio tecnológico y contenido de las calificaciones ocupacionales", *Desafíos y perspectivas de investigación y políticas para la década de los noventa*, vol. I, Buenos Aires, Argentina, Red Latinoamericana de Educación y Trabajo, CIID-CENEP-CINTERFOR, 1992.
- Secretaría de Educación Pública, *Evaluación, promoción de la calidad y financiamiento de la educación superior. Experiencias en distintos países*, México, 1992.
- Solari, Aldo, "La desigualdad educacional en América Latina", *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, México, 1980.
- Tedesco, Juan Carlos, "Tendencias y perspectivas en el desarrollo de la educación superior en América Latina y el Caribe" (mimeo.), 1988.
- Tedesco, Juan Carlos, *El desafío educativo: calidad y democracia. Grupo Editor Latinoamericano*, Buenos Aires, Colección Controversia, 1987.

- 
- 
- Tedesco, Juan Carlos, "Desafíos y perspectivas de investigación y políticas para la década de los noventa", Educación y Trabajo, *Desafíos y perspectivas de investigación y políticas para la década de los noventa*, vol. I, Buenos Aires, Argentina, Red Latinoamericana de Educación y Trabajo CID-CENEP-CINTERFOR, 1992.
- Wolfe, Marshall, "Perspectivas sobre la equidad", *Revista de la CEPAL*, no. 44, Santiago de Chile, Agosto de 1991.
- Zamora, Gerardo, "La política laboral frente al TLC", *Las relaciones laborales y el Tratado de Libre Comercio*, Colección Las Ciencias Sociales, México, Miguel Angel Porrúa Ed., 1992.