

La Cooperación de la UNESCO-SEP y el Proyecto de Alfabetización en México Una Aproximación Socioeconómica

Margot Sotomayor•

Se ha considerado que el gasto público en educación en general, en la sociedad con economía de mercado, se genera en un sector no productor de plusvalía y, en un sentido contable, se trataría de un gasto improductivo, cuestionando su rol en la reproducción.

Este último criterio se hace presente en la economía política sobre todo a partir de las señales de crisis del sistema de regulación monopolista estatal, según una primera hipótesis de trabajo en este ensayo.¹ ¿Pero realmente se hace presente?

En general, era aceptado, antes de mediados del decenio de los sesenta, tanto por teóricos del capitalismo monopolista de Estado (CME), como por teóricos sostenedores de la tesis de la educación como *capital humano*, que ese gasto no lucrativo (o improductivo), como otros en la sociedad capitalista actual, coadyuvan al crecimiento de la economía nacional, sea que se generen en el sector público o en el privado, sobre lo cual existen, para los Estados Unidos, evidencias empíricas.² En esta materia se ha dado un amplio

• Investigadora del Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

¹ Véase Arturo Guillén. "La crisis del sistema de regulación monopolista estatal" en *Naturalidad de la actual crisis*, Nuestro Tiempo, 1986.

² Pese a discrepancias de criterios sobre elaboración de datos censales en esa materia. Ver Eli Ginzberg y George J. Vojta. "The service sector in the U.S. economy", *Scientific American*, Vol. 244, núm. 3, marzo de 1981.

debate porque hay matices para países dependientes y para regiones poco urbanizadas o rurales. La mayor parte de las instituciones educativas oficiales de América Latina y el Caribe, adoptan "una postura y una ideología directamente inspiradas en los resultados de la *economía de la educación*: la escuela, por sí misma, se convertiría en el fundamento para la igualdad social y, en el instrumento para la equitativa distribución de las oportunidades laborales, sociales y de ingresos".³ Es evidente que estas nociones emanan de la ideología de la clase dominante que antes del momento álgido de crisis, es verdaderamente dominante, de allí que como los teóricos del CME postularon en los años sesenta y principios de los setenta, la educación es un aparato ideológico de Estado y puede contribuir al desarrollo como crecimiento.

Según nuestros supuestos, la elección de uno u otro de los grandes marcos interpretativos en el análisis de la educación —como inductora o no del desarrollo económico—, no puede estar desvinculada de la crisis del sistema de regulación monopolista estatal y, consecuentemente, del momento aproximado de su estallamiento.⁴

Como acertadamente se ha observado, los elementos subjetivos cobran cada vez mayor relevancia en la política no sólo económica,⁵ de allí el debate sin límite visible en aquel tema, en el contexto mencionado y, en los países capitalistas.

Con lo anterior guarda estrecha relación, la crisis por la que atraviesa el sistema de cooperación internacional, que se relaciona también, por lo mismo, con la politización de las relaciones internacionales. No se puede dejar de ver que la crisis del sistema de cooperación internacional, tanto en los organismos "supranacionales" llamados de regulación o estabilización financiera, como en los de cooperación no rigurosamente financiera (así la Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, UNESCO), es una crisis en donde se mueven fuerzas hacia la democratización de las relaciones económicas internacionales, las que son inaceptables

³ Carlos Sirvent y Regina Vergara. *El Sistema Nacional de Educación de Adultos: una evaluación sociológica*. UNAM, 1982.

⁴ Los gastos improductivos "revelan su carácter parasitario, cuando la crisis de regulación estalla y la base de regulación de plusvalía resulta insuficiente para valorizar el capital, cuya fracción improductiva es cada vez mayor en términos absolutos y relativos". Arturo Guillén, *Op. cit.*

⁵ *Ibidem.*

para los principales países aportadores de fondos en tales organismos.

En ese sentido, se ha generado tanto una reacción crítica a la *regulación no neutral*⁶ desplegada por el Fondo Monetario Internacional, en su gestión financiera, como en otras instancias, una polarización de fuerzas políticas en votación por resoluciones diversas en la Asamblea General de la ONU. En el caso de la crisis de la UNESCO, se traduce en una severa contracción de fondos que dificulta el cumplimiento de metas y programas en la esfera de su competencia (cuadro 2). La salida de los Estados Unidos e Inglaterra, desde 1984, puede significar que un aspecto de la política sobre Educación de Adultos, tan importante como el proyecto de cumplir la meta de erradicación del analfabetismo en América Latina para el año 2000, cobre un matiz de debilidad ante otras prioridades. Ello principalmente en el contexto de políticas de austeridad en ciertos países en desarrollo que exigen la disminución de cuotas a los organismos internacionales, como es el caso de México.

Sin embargo la demanda de cooperación internacional a todos los niveles es muy grande, de allí la polarización de fuerzas. El papel protagónico del capital monopolista transnacional productivo o bancario en la internacionalización de la economía, ha determinado la necesidad, en medio de una interdependencia reconocidamente asimétrica de dicha cooperación en la esfera financiera, debido a los efectos de retroalimentación de la crisis entre países desarrollados y en desarrollo.

Durante la crisis, el nivel técnico-científico, el educativo y cultural del discurso igualitario cobran inusitada importancia para el consenso, en el ámbito de los elementos subjetivos ya mencionados, propios de la fase de crisis del Sistema de Regulación Monopolista Estatal, (SRME).

Así, el capital monopolista internacional y sus representantes en el Estado norteamericano, con demasiada frecuencia vinculados a la política anti-resoluciones democráticas en la ONU, en los años ochenta, se resiste a continuar el financiamiento a un organismo del sistema de Naciones Unidas, en donde se desarrollan elementos de refuerzo al discurso igualitario, tal como ha ocurrido en el seno de la UNESCO. Se trataría, entre otras cosas, de obstaculizar la renovación

⁶ Cf. Inga Thorsson y colaboradores en *Desarrollo y Desarrollo*, ONU, 1982.

de proyectos que un criterio antidemocrático anterior había decidido archivar, como pueden ser los de un Nuevo Orden Informativo Internacional (y, aún otros no emanados de la UNESCO, como el Nuevo Orden Económico Internacional), aunque su núcleo demandante sigue vigente, especialmente en países del llamado Tercer Mundo, dentro de su aspiración al desarrollo.

Los señalamientos hechos, nos obligan a ubicar con precisión los diferentes niveles en los que el gasto en educación se despliega a escala nacional, y las tendencias de ese despliegue en el contexto de la *revolución* informática en países financieramente dependientes como México. Pues en países capitalistas, esa revolución informática es una expresión de la crisis por una parte; por otra, está muy vinculada con las tendencias al desempleo, la marginación (y el analfabetismo), como algunos investigadores han sugerido.⁷

Ello a su vez plantea la necesidad de definir aquellos elementos dentro de un sistema y/o subsistema educativo nacional dependientes de la Secretaría de Educación Pública y dentro del mismo, los que primero van a revelar en la fase de crisis del sistema de regulación monopolista estatal, su carácter improductivo y parasitario, en tanto gastos educativos. Para fortalecer la vida democrática en el desarrollo comunitario habrá que considerar así mismo las contratendencias que pueden inducir procesos como el de desconcentración educativa desplegados en el sistema escolar y en el subsistema de Educación de Adultos en México, en la fase mencionada.

Algunos indicadores de la crisis de regulación monopolista estatal como el descenso del gasto en educación en relación al Producto Interno Bruto en años recientes en México, así como otros relativos al desempleo o la demografía indígena en crecimiento, el auge del sector informal urbano y del propio proceso de urbanización, pueden ayudar a explicar las causas de que se vislumbre una articulación entre la Educación de Adultos del Subsistema mencionado, y el Sistema y Programa de Capacitación y Adiestramiento puesto en marcha por la Secretaría del Trabajo.⁸ El objetivo más aparente,

⁷ "Existencia de analfabetismo y al mismo tiempo altas tasas de escolarización en niveles superiores" es la tendencia anotada ya en 1979 por Jorge Padua. *El analfabetismo en América Latina*, Jornadas 84. El Colegio de México, 1979. Véase también al respecto Gloria González Salazar. *Problemas de la mano de obra en México*, UNAM, 1973; ver nota 26.

⁸ Cf. Víctor M. Gómez. "Reflexiones sobre el Sistema Nacional de Capacitación y Adiestramiento". *Educación de Adultos*, Vol. 6, Núm. 1, 1983, pp. 104-132.

como se puede apreciar, es aumentar la eficiencia, así como el de la desconcentración, es el de ahorrar recursos financieros.

Las implicaciones teóricas de tales cambios en la política de educación de adultos en México, son decisivas para ubicar en un marco más comprensivo, la discusión sobre la *economía de la educación* por un lado y, relacionada con ésta, la educación como factor de cambio social.

Queda en pie la interrogante sobre la capacidad o no del sistema, para considerar la educación de adultos como un *Derecho de los Pueblos* (tal como han sido postulados por la UNESCO los Derechos Humanos), tema de crucial importancia en un país con una demografía indígena de alrededor de diez millones de personas actualmente, como es México.⁹

En los apartados de este estudio, se ha reconocido la necesidad de considerar con precisión los elementos empíricos, en el marco normativo internacional, dado el papel relevante de México en la Organización principalmente en las actividades del Centro Regional de Educación de Adultos y Funciones en América Latina (CREFAL) con sede en Pátzcuaro, Michoacán, dependiente de la Secretaría de Educación Pública y fundado con ayuda de la UNESCO. También incluimos la normatividad dada por la Constitución Mexicana en la materia y los instrumentos jurídicos que han apoyado los cambios recientes.

Un objetivo de este breve ensayo, al analizar la evolución de la alfabetización funcional en relación con la crisis del sistema de cooperación internacional, tanto como con la del sistema de regulación monopolista estatal (SRME) en México, es el de conocer el impacto de ambas crisis sobre un elemento de la superestructura; de ese aparato ideológico del Estado (AIE) que es la educación. Esto vendría a configurar al subsistema de Educación de Adultos, como el eslabón potencialmente más débil del sistema educativo global, en el sentido clásico de este símil: Si hay una crisis ideológica, la educación de adultos, tal como se lleva a la práctica, a través del proceso de desconcentración, puede conducir a la formación de agentes de ruptura con la ideología de la dominación (en los programas de desarrollo comunitario, por ejemplo). Así la debilidad del eslabón queda definida por la presentación de proyectos alternativos a los del sistema propiamente escolarizado. Ya se ha visto que estos proyec-

⁹ Véase Varios autores. *¿Existe demografía étnica?*, UNAM.

tos finalmente se ubican en la esfera del trabajo, cuando la crisis interna permite creación de empleos, o polos de desarrollo. Queda abierto, pues, un espacio crítico.

1. Normatividad de la UNESCO

El acta constitutiva de la UNESCO, estipula en especial, que "la dignidad del hombre, exige la educación para todos" y, los Estados firmantes, "resueltos a asegurar a todos el pleno e igual acceso a la educación", asignan, en particular a la Organización, la función de "realizar gradualmente el ideal de una oportunidad igual de educación para todos, sin distinción de raza, sexo o condición económica y social".

No es posible dejar de lado el contexto mundial en el que esta acta fue suscrita y los cambios experimentados 16 años después, en 1965, cuando se define el concepto de alfabetización funcional en la propia UNESCO, contra el de alfabetización tradicional.¹⁰ En los países capitalistas estaba ya en marcha el proceso de descolonización formalmente iniciado en 1960, lo que hace posible el ingreso de numerosos países africanos, árabes y asiáticos, al sistema de Naciones Unidas. Esto multiplicó en la UNESCO su membresía inicial (de 28 a 161 naciones actualmente). Esa nueva estructura que en los años sesenta ya comprende a la Unión Soviética determina a partir de entonces, que la influencia del "mundo libre" quede reducida en programas, estructuras y políticas de la UNESCO, lo que ocurrirá en el curso de los 20 años posteriores a 1965.

Los ideales de un *humanismo universal*, sostenidos actualmente, tanto en la UNESCO como en la Organización Internacional del Trabajo, son los mismos que ha suscrito México y que lo llevaron a: a) La creación de un centro de alfabetización regional (antecedente del actual CREFAL fundado en 1951) en la misma ciudad de Pátzcuaro, Michoacán y, con sede en la propia Quinta Eréndira donada por el expresidente de México, Lázaro Cárdenas. b) La firma del Convenio 107 sobre el Principio de Autodeterminación de los Pueblos hoy ratificado por México en la Organización Internacional del Trabajo, OIT, con un nuevo articulado reformador del "lenguaje paternalista

¹⁰ La alfabetización funcional tiene por objetivo proporcionar competencias y conocimientos críticos orientados hacia el mundo del trabajo, al mismo tiempo que una instrucción elemental.

integracionista" de los años cincuenta.¹¹ Todo ello, en el sentido del proceso de renovación del *discurso igualitario*, según nuestra hipótesis sugerida arriba, proceso que está actualmente en juego en el contexto de las presiones financieras a que se ve sometido el sistema todo de cooperación internacional.

En el marco de la normatividad internacional, es en el que avanzan los principios que en la materia aparecen en la Constitución Mexicana, en el marco de la tradición de la actividad internacional del país en el Organismo. Hay que destacar que (como dijo Mahtar M'Bow, su secretario desde 1974):

"Ni el enfoque ni la resolución de todas las cuestiones ligadas con la alfabetización, se abordan por separado desde que la educación permanente se ha convertido en noción especial. Se admite ampliamente que la educación —bajo sus diferentes formas— recibida en todas las edades, debe constituir en lo sucesivo un proceso global desde la básica que continúa desarrollándose a lo largo de la vida. En esta perspectiva, la alfabetización es entendida como el primer engranaje de la educación permanente".¹²

Todo lo señalado constituye un desafío en el contexto de la dependencia. Así, en México, donde se ha respondido con una Reforma Educativa en los años setenta, una Revolución Educativa en los ochenta, que comprende tanto un Sistema Escolar como uno extraescolar. Sin embargo, la Campaña Educación para Todos lanzada a finales de los setenta, pudiera parecer muy ambiciosa si se revisan cifras sobre las proporciones del Producto Interno Bruto que se han destinado a educación en lo que va de los años ochenta: 5.5 por ciento en 1982; 3.9 por ciento en 1983; 4.2 por ciento en 1984; 3.7 por ciento en 1985; 1.99 por ciento en 1986. La recomendación de la UNESCO es destinar el 8 por ciento del PIB a educación en general.

¿Cómo esperar que esa evidencia empírica se traduzca en mayor rendimiento en *todos* los niveles de la educación, en plena tercera

¹¹ Cf. Rodolfo Stavenhagen. "El Convenio 107 de la OIT", *El Día*, 12 de febrero 1987, México. Según el investigador, "este convenio aprobado en 1957, conocido como convenio sobre poblaciones indígenas, y tribales, es el único instrumento internacional que se refiere directamente a los pueblos indígenas del mundo". *Ibidem*.

¹² Amadou Mahtar M'Bow. *Décima Primera Jornada Internacional de la Alfabetización*, París, UNESCO, 1976.

revolución científico-tecnológica? En el sistema extraescolar, podría esperarse tal rendimiento, en un nivel básico de Alfabetización y Educación de Adultos solamente como un efecto de la propia crisis múltiple, como quedó explicado arriba, pero con tal de que otros problemas relacionados con el desempleo, la urbanización y la marginación, comenzaran a tener solución,¹³ según nuestra hipótesis.

El proceso de desconcentración educativa, basada en la importancia de la "cooperación horizontal" y el "carácter no sustitutivo del principio endógeno de todo proceso de transformación", como señaló Jesús Reyes Heróles en la Primera Reunión del Comité Intergubernamental del Proyecto Principal en la Esfera de la Educación en América Latina y el Caribe en 1984, organizada por la UNESCO, ha sido observado con éxito como se verá más adelante, a través de una bien estructurada red de convenios entre diversas dependencias estatales y el Instituto Nacional de Educación de Adultos. Sin embargo en los niveles medio y superior los recursos son claramente insuficientes, especialmente si se tiene en cuenta que la población de más de 15 años aumenta a una tasa de aproximadamente 4 por ciento anual. Es decir, superior a la tasa de aumento poblacional que se expresa en un 2 por ciento anual. Esto tiene presiones directas sobre el aumento de la oferta de mano de obra.

El analfabetismo y la marginación, según todas las evidencias, están vinculados con el desempleo y el subempleo y tienden a aumentar, a pesar de las políticas de población, empleo, migración interna, educación indígena y educación de adultos. Por otra parte, ello ocurre en el contexto de prioridades en la asignación de recursos a niveles de educación más elevados, en la demanda de servicios educativos (lo que es generalizado en países desarrollados debido a las consecuencias sobre el empleo y la producción de la revolución científico-técnica en la sociedad capitalista).¹⁴ En países en desarro-

¹³ Como bien señaló el Secretario General de la UNESCO ante la 19a. Sesión de la Conferencia General: "Un programa de alfabetización de gran envergadura, recurre a múltiples medios difíciles de coordinar y, para su éxito, se requerirá una voluntad política que sea a la vez fuerte y perseverante. No es una casualidad que los éxitos en este campo, estén relacionados con semejante voluntad". En la 20a. Sesión señaló: "esa voluntad política es necesaria pero no suficiente [...] la alfabetización, como instrumento de acceso a la educación requiere una carga de democracia y puede tener máximas probabilidades de éxito en una sociedad en marcha hacia una mayor justicia social".

¹⁴ Según Radovan Richta: "Si se divide la esfera terciaria (de servicios, MS) en Grupo A (ciencia, enseñanza, higiene, servicios sociales, habitat) y Grupo B (comercio, finanzas,

llo, la creación de polos industriales, no revela mayor ocupación en la esfera productiva, que en la de servicios en las regiones en cuestión.¹⁵ En el nivel nacional, las tasas de deserción en educación básica, son de 48 por ciento de alumnos antes de concluir el sexto año de primaria, en México, como consecuencia de aquel conjunto de elementos derivados de la crisis. En 1979 Jorge Padua define "a largo plazo, dos tendencias estructurales del sistema educacional que tenderán a agravar la situación y llevará en términos relativos a: 1) Un aumento en las tasas de escolarización en las regiones más avanzadas intra e internacionalmente; 2) una agravación de las desigualdades educacionales intra e internacionalmente", en la región latinoamericana.¹⁶

2. El aspecto normativo en el marco nacional de la Constitución Mexicana

La Ley Federal de Educación* y la Ley Nacional de Educación de Adultos, son las referencias normativas que orientan las actividades, principalmente del Instituto Nacional de Educación de Adultos en México. Se expondrán sólo aquellas que estén vinculadas al objeto de nuestro estudio. Respecto a la primera de las leyes mencionadas, el Artículo 5o. Fracción II, establece "la finalidad (respecto a la educación que imparte el Estado, sus organismos descentralizados y, los particulares con autorización o reconocimiento de validez oficial) de crear y fortalecer la conciencia de la nacionalidad y el sentido de la convivencia internacional". Artículo 10. "Los servicios de la educación deberán extenderse a quienes carecen de ellos para contribuir a eliminar desequilibrios económicos y sociales". Artículo 25, Fracción

administración, ejército), se observará que la proporción del Grupo A es relativamente más importante en los países socialistas: la disparidad continúa siendo monstruosa". Radovan Richta. *Los cambios en el trabajo, la cualificación y la instrucción*, 2a. Ed. Editorial Ayuso, 1974, Madrid.

¹⁵ Cf. Margot Sotomayor. "Observaciones sobre la situación laboral en Tabasco". *Problemas del Desarrollo*, Núm., 44, Vol. XII, noviembre 1980-febrero de 1981. El indicador utilizado para la región petrolera de Tabasco, entre 1970-1979, fue la tasa media anual de aumento de la Población Económicamente Activa.

¹⁶ Jorge Padua. *Op. cit.*

* Esta ley fue expedida en 1973 en sustitución de la Ley Orgánica de Educación Pública, de 1942.

VIII. "Intervenir en la formulación de planes de cooperación internacional en materia de docencia, investigación y difusión cultural". Artículo 29. "La Federación podrá celebrar, con los estados y municipios, unos convenios para coordinar o unificar los servicios educativos". Artículo 30. "La educación que imparta el Estado en el D.F. y Territorios Federales, corresponde, en sus aspectos técnicos y administrativos a la SEP, en la inteligencia de que los gobiernos de estas entidades destinarán, para dicho servicio, no menos del 15 por ciento de sus presupuestos de egresos".

Ley Nacional de Educación para Adultos (fragmentos):¹⁷

Artículo 1o. "La presente Ley es de observancia general en toda la República y sus disposiciones son de interés social".

Artículo 2o. "La educación general básica para adultos forma parte del sistema educativo nacional y está destinada a los mayores de 15 años que no hayan cursado o concluido estudios de primaria o secundaria. La educación para adultos es una forma de la educación extraescolar que se basa en el autodidactismo y en la solidaridad social como los medios más adecuados para adquirir, transmitir y acrecentar la cultura y fortalecer la conciencia de unidad entre los distintos sectores que componen la población [...]

Artículo 4o. "La educación para adultos tendrá los siguientes objetivos: a) dar las bases para que toda persona pueda alcanzar, como mínimo, el nivel de conocimientos y habilidades equivalentes al de la educación general básica que comprenderá la primaria y la secundaria [...]

Artículo 8o. "La Secretaría de Educación Pública podrá extender, en coordinación con otras instituciones, los servicios de educación para adultos en todas las modalidades, tipos y especialidades, así como a la realización de actividades de actualización en y, para el trabajo y la formación profesional permanente".

Se crea en los años cincuenta la "Comisión Coordinadora de la Ley Nacional de Educación de Adultos [...] encargada de encauzar las actividades que las distintas entidades, dependencias y organismos realicen en aplicación de la Ley".¹⁸

¹⁷ Esta ley se publicó en el *Diario Oficial* el 31 de diciembre de 1975. Se abroga la Ley que establece la Campaña Nacional contra el Analfabetismo expedida el 20 de agosto de 1944 y publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el mismo mes y año. Entró, después de varias demoras, en vigor la Ley de medidas permanentes contra el analfabetismo, expedida el 2 de enero de 1947 y publicada el 26 de febrero del propio año.

¹⁸ Del Capítulo V. Derechos y Obligaciones, artículos transitorios.

Así por ejemplo, en los años cincuenta, se tienen los primeros antecedentes de lo que después será recuperado como desarrollo comunitario; CREFAL promueve una acción participativa a través de un esfuerzo integrado por maestros, estudiantes y pobladores en el área de influencia del Centro. Sus resultados fueron capaces de imprimir una nueva fisonomía a las aldeas en su mayoría habitadas por indígenas en esa época.

De allí surge una de las actividades básicas de CREFAL: la formación de educadores fundamentales; de desarrollo de la comunidad, de educadores de adultos y de alfabetizadores.

En Perú, se dio en los años sesenta y setenta la formación de lo que después se ha generalizado como *promotores voluntarios*,* en el espíritu de la educación como factor de cambio social, orientación que no ha podido sustraerse a las determinaciones de la *economía de la educación* (la educación como factor de desarrollo económico), vinculada también de forma general a la noción de educación como *capital humano*,¹⁹ las que, como quedó señalado, son unilaterales, porque: a) No toman en cuenta la disparidad del desarrollo durante las grandes crisis de regulación, entre países desarrollados y subdesarrollados;²⁰ b) que no toman en consideración, el momento anterior o posterior a tales crisis de regulación; c) que confunden los niveles educativos altos y bajos en relación con su influencia en el desarrollo y las formas de su acción; d) dentro de las actividades del sector terciario, no establecen distinción entre servicios educativos, por ejemplo y, servicios de capacitación administrativa, comercial, financiera, gerencial.

3. Políticas de desconcentración educativa: sus antecedentes constitucionales

Los primeros pasos hacia la desconcentración educativa se dieron en 1968 con un estudio llevado a cabo por la Comisión Nacional de

* En México, la Ley Nacional de Educación de Adultos, establece dos tipos de actividades de promoción y asesoría: por mandato y potestativa.

¹⁹ Véase Eli Ginzberg y George J. Vojta. *Op. cit.*

²⁰ "La evidencia histórica y, sobre todo los hechos recientes nos muestran con gran claridad, que durante las grandes crisis de regulación, la transferencia de plusvalía de los países subdesarrollados hacia los desarrollados cobra mayor vigor [...]" Arturo Guillén. *Op. cit.*

Planteamiento Integral de la Educación de la Secretaría de Educación Pública. La Comisión realizó un análisis de la economía de cada uno de los estados y territorios de la República clasificándolos en cinco grandes grupos de nivel de desarrollo y según el tipo de actividades predominantes: economía agrícola, de transición o industrial. Se hicieron previsiones de crecimiento económico y cambios en la estructura ocupacional. La Comisión hizo una declaración final: "El fenómeno educativo [...] no puede depender exclusivamente de consideraciones económicas".²¹

¿En qué mandatos constitucionales estaba fundamentado el contenido de esa declaración?

La Fracción VIII del Artículo Tercero de la Constitución Mexicana, indica: "El Congreso de la Unión con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios [...]" Por otra parte, el Artículo 73 en su Fracción XXV, expresa: "El Congreso tiene facultad [...] para dictar leyes orientadas a distribuir *convenientemente* entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público buscando *unificar y coordinar* la educación en toda la República".²²

Aclarados los antecedentes de la desconcentración educativa en el aspecto constitucional, cabe examinar otros aspectos de la misma con referencia al entorno internacional en materia de investigación educativa desde los años cincuenta, para que se trace el origen, en el contexto de la gestación de la crisis, de aquellas políticas, adicionalmente al *substantum* empírico con graves implicaciones económicas, que estuvo presente —según censos oficiales— en las mismas.

a) En el año de 1967, según estadísticas de la SEP, había más de ocho millones de analfabetas en el territorio nacional, o sea 23 por ciento de la población de 6-23 años.

²¹ Alberto Bremauntz, *Autonomía Universitaria y planeación educativa en México*, Ediciones Jurídicas Sociales, México, 1969.

²² *Ibidem*. El autor muestra en este estudio, que en 1933 ya se había presentado un Proyecto según el cual se expediría, por el propio congreso "una Ley Reglamentaria destinada a distribuir entre la Federación, los Estados y los Municipios, la función educativa y las cargas económicas correspondientes. En la convención de diciembre del propio año, el Partido Nacional Revolucionario, PNR, declara que no pretende (el Proyecto Inicial del Segundo Plan Sexenal), la Federalización de la enseñanza o su centralización y control por el Gobierno Federal en la Ciudad de México, ni relevar a Estados y Municipios de sus atribuciones y responsabilidades en el ramo educativo".

b) En 1969 se hace, por el entonces Secretario de Educación, en conferencia sustentada en julio, una significativa declaración sobre aquel origen en el contexto internacional:

La planificación del servicio público educativo, privado y oficial, además de ser una ramificación del Plan Socioeconómico de Integración Nacional, debe estar conectada con las Instituciones afines a la Organización de Estados Americanos, al llamado Tercer Mundo y a la Organización de las Naciones Unidas, para cuidar por su real acatamiento y permanente superación.²³

c) Existen en CREFAL registros sobre estudios llevados a cabo por la OEA por una parte y por la Unión Panamericana en los años cincuenta, sesenta y setenta, sobre la educación en los países latinoamericanos.²⁴

d) En medios académicos anglosajones, ya se había producido una corriente de interpretación ubicada posteriormente en la economía de la educación,²⁵ configurada ya como una noción válida en medios oficiales de países desarrollados como Francia en los años ochenta. De la unilateralidad de aquellos enfoques ya se hicieron señalamientos iniciales, los que vinculados al contexto concreto de la desigualdad del desarrollo y la necesidad del ahorro de recursos en la solución de los problemas *no sólo ni directamente ubicados* en los más elevados niveles educativos pero emanados de la tendencia misma generada por la mayor demanda de calificación en tales niveles, arrojan un diagnóstico tentativo de la corriente de interpretación mencionada:

²³ Citado en *Ibidem*, p. 133.

²⁴ "Perspectivas de desarrollo de la educación en 19 países latinoamericanos 1960-1970", Washington. Unión Panamericana, 1963 171 p. Ver OEA. Consejo Interamericano Cultural. Comité de Acción Cultural. "Informe sobre la situación en América Latina frente al analfabetismo", Washington, D.C., 1955, 84 p., OEA. Departamento de Asuntos Educativos. Los déficit educativos en América Latina", No. 1, *Atlas del Analfabetismo y Población sin Instrucción en Centro, Sudamérica y México*, Washington, D.C., OEA, 1979., 191 p. y, Unión Panamericana "Repertorio de la Asistencia Técnica y Financiera para la Educación en América Latina". Washington, D.C., 1966.

²⁵ John Valzey. *Educación y Economía*, Ediciones Rialp, Madrid, 1962; Samuel Bowles, *Planning Educational System for Economic Growth*, Harvard University Press, 1969, Mass. Una constante se genera en aquellas aproximaciones y, es la del capital humano, susceptible de ser acumulado a través de la calificación y la acreditación de estudios.

- *El capital humano* podría ser cuestionado como noción paradigmática en estrecha relación con el cumplimiento de un *Derecho humano*: el derecho a la educación, que enfatiza el carácter individual de aquel derecho (unilateralmente) y la matriz conductista asomando detrás de la mencionada noción.²⁶
- El reconocimiento del carácter no lucrativo o improductivo de las inversiones en el sector educativo, no es explícito pero se exhibe en el manejo real del problema de la eficacia de las inversiones en las actividades mencionadas, "ya que no está restringido a la solución de tareas prácticas que se presentan en la economía de la educación".²⁷
- Desde el punto de vista de los partidarios de esta teoría, "el capital no es exclusivamente la propiedad sobre los medios de producción, sino también la propiedad que el trabajador posee sobre su calificación".²⁸

A propósito de "los recientes desarrollos de la informática, en el *Rapport sur l'état de la technique: la révolution de l'intelligence*, estudio del Ministerio de Industria e Investigación, octubre de 1983, París, se dice que existe un material no tomado en cuenta por la logística, lo cual quiere decir que la inversión intelectual es más importante que todas las otras. Como consecuencia, "la misma noción de capital humano puede ser fundamentalmente criticada y tomada como un obstáculo cultural y, también como parte de los obstáculos socioeconómicos al desarrollo de los hombres en general y no de manera elitista".²⁹

La noción de capital humano, se relaciona con el surgimiento de los elementos subjetivos que se mueven adheridos a la crisis de regulación monopolista estatal, presentes como se dijo, no sólo en

²⁶ Con referencia a "las actividades de la asistencia a la computadora, por ejemplo, hay que subrayar también las posibilidades de nuevas 'simulaciones' de los funcionamientos reales de los materiales en la concepción de los productos y en adelante en la educación de los consumidores". Paul Boccard. "La originalidad de la crisis estructural actual del capitalismo dentro de la problemática de los ciclos largos. La revolución informática" en Alonso Aguilar *et al*, *Naturaleza de la actual crisis*, 1986.

²⁷ Cf. Z.V. Sokolinski *Las teorías de la acumulación*, Nuestro Tiempo, 1978, p. 169.

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ Paul Boccard. *Ibidem*.

las políticas explícitamente económicas, si no en las educativas que empiezan a mostrarse cada vez más como parasitarias. De acuerdo con esto, el "capital humano"; induciría estos elementos subjetivos en el trabajador de la sociedad capitalista:

"los gastos que realiza con miras a mejorar su propia calificación, se distinguen de los del empresario solamente en la forma de su capital pero no en la actitud hacia su propiedad. Como la mayoría de los trabajadores asalariados, de una manera u otra realizan gastos destinados a elevar su nivel de calificación, todos ellos se consideran, en este sentido, como 'capitalistas', deformando así por completo la auténtica estructura de clases de la sociedad capitalista".³⁰

Las políticas de *desconcentración educativa*, estarían obedeciendo, según nuestro análisis, a una *política económica* en el contexto mencionado de restricción del gasto social como se da actualmente en México. Como, por otra parte, existen ya señales de crisis en el ámbito del aparato ideológico que es la educación superior, cabría cuestionar cuál es la consecuencia, para el desenlace de esa crisis, de una intervención Federal, en la política de desconcentración educativa que no va a resolver el problema financiero, sino a indicar cómo hacer las cosas, con cargo al presupuesto estatal y/o municipal, en materia de educación.

Esto es especialmente necesario investigarlo si consideramos que las políticas educativas basan su práctica desconcentradora en aquellas nociones mientras prevalecen contextos no democráticos que conducen al desempleo y la marginación, como son los relacionados con el manejo de la deuda externa como ocurre en México y todos los países de América Latina, con excepción de Nicaragua en los años ochenta y Cuba desde los años sesenta.³¹

En ese sentido, cabría también cuestionar el significado de las

³⁰ Z.V. Sokolinski. *Op. cit.*

³¹ "En unos meses, 100 mil estudiantes, 34 mil maestros, 120 mil alfabetizadores populares, y, más de 14 mil maestros-obreros, lograron eliminar el analfabetismo en Cuba, en un esfuerzo no comparable en ningún país del continente", según información oficial de este país. Véase María Teresa Gutiérrez -Haces (compiladora) en *Experiencias educativas revolucionarias* (varios autores). SEP. Véase también varios autores. "Deuda Externa y Democracia". *Análisis de la Economía Latinoamericana y los Estados Unidos*. Instituto de Investigaciones Económicas- UNAM, 1986.

cifras proporcionadas por el Instituto Nacional de Educación de Adultos, de las que se habría cumplido un avance de 56.9 por ciento del total acumulado propuesto para los 32 estados, como meta anual en 1986. Ello arrojó en 1986, 1 033 208 adultos alfabetizados en territorio nacional. En 1987 la meta fue proporcionar conocimientos básicos en el nivel primario y secundario, a 1 219 426 adultos. Se atendió en total a 771 123 adultos. El avance: 5.9 por ciento respecto a 1985. El mayor porcentaje correspondió a primaria, con 557 500 alumnos; se rebasaron las metas fijadas para los recién alfabetizados, según información oficial.

Cabe recordar que en 1982, la cifra de analfabetismo en México, era de 6 millones de personas de más de 15 años. Como consecuencia del compromiso de la actual administración, de no pactar con ese rezago, en el Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte 1984-1988, se precisaron plazos: en el periodo referido se promovería la alfabetización de 4 millones de adultos con el objetivo de hacer descender el analfabetismo desde 13 por ciento en mayores de 15 años a 4 por ciento en 1988. Según el INEA, en 1986, había descendido al 7.5 por ciento.

De los medios puestos en marcha, entre los más significativos del avance de las políticas de desconcentración, está el convenio de la SEP a través del INEA, con la Secretaría de la Reforma Agraria con mediación de la Confederación Nacional Campesina (CNC). El objetivo: impulsar la educación de adultos en 16 estados de la república: Aguascalientes, Campeche, Chihuahua, Colima, Durango, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Veracruz y Zacatecas.

Sin embargo, las cifras de personas incorporadas a este programa que contempla el ejido como área de trabajo, son muy bajas, inferiores a 50 mil personas, hasta noviembre de 1987.³²

Ya se ha señalado que la demografía indígena es muy elevada en México, lo que viene a hacer más difíciles de cumplir las metas propuestas por los servicios sociales igualitarios. Al respecto, se ha señalado que el 40 por ciento de la población infantil de las comunidades étnicas (900 mil niños) tiene acceso a la educación indígena. Lo que significa que no reciben este tipo de enseñanza 1 100 000 niños

³² El INEA maneja tres programas: la alfabetización, la educación básica y la educación no formal, que consiste en programas abiertos bilingües. El presupuesto federal para el INEA, era de 54 mil millones de pesos en 1986.

en estas zonas. Se propone la promoción de la capacidad de autogestión de las étnias para garantizar la formación de individuos "que ejerzan con dignidad el derecho a ser culturalmente diferentes, así como a participar en el desarrollo del país."³³

A la propuesta anterior, cabría responder que, siendo un eslabón del proceso de desconcentración (esa incentivación de la capacidad autogestionaria) ello no significa no entren otros elementos de la sociedad civil considerados por una ciencia social marxista, integrantes del aparato ideológico de Estado en la fase del CME, como la Iglesia. Estos enfrentarían el problema con miras a obtener influencia en la población. No se trataría sólo de la Iglesia Católica³⁴ sino de algunas sectas extranjeras (cuya injerencia en las comunidades étnicas, ya ha sido observada y analizada en otros espacios), como el Instituto Lingüístico de Verano (ILV).³⁵

Todo ello también forma parte del proceso de desconcentración que significa, desde la perspectiva económica, un recorte al presupuesto educativo. Dentro del salario social, es una fracción que ha sido sustraída de los emolumentos de algunas capas sociales junto con otros descensos al salario real de los trabajadores, para engrosar el servicio de la deuda que el país debe pagar puntualmente. (Este elemento pasaría de lo ideológico a lo científico-social).

En este sentido, en Estados Unidos, el titular del Ministerio de Educación, William Bennet, declaró recientemente que la alfabetización no constituye una obligación de la gestión estatal; por lo que el presupuesto educacional también ha disminuido, tal decremento oscila entre el 20 y el 25 por ciento respecto al año anterior y provoca el correspondiente descenso del salario de profesores en educación básica. A mediados de 1985, se había reconocido que 25 millones de personas adultas no saben leer en ese país; otros 35

³³ *Uno más Uno*, 23 de octubre de 1986.

³⁴ Los indígenas, como se ha observado, sienten como paternalista y no participativa, la relación con la autoridad; recientemente impugnan abiertamente el controlismo gubernamental. Cf. José Alberto Llaguno en "La educación indígena y la iglesia". "Paternalistas los programas educativos para indígenas: Llaguno". *El Universal*, 23 de agosto de 1987.

³⁵ Las actividades del ILV fueron denunciadas en su momento como integradas al aparato y agencias de espionaje estadounidenses por Manuel Buendía periodista mexicano asesinado misteriosamente. Se propuso en medios oficiales, según una estrategia de enfrentamiento al problema, en México recortar y/o mexicanizar los elementos integrados a este "enclave" extranjero en México, específicamente en la Frontera Sur del país en 1984. En 1983 ya el propio jefe del Ejecutivo había ordenado a dichos miembros del ILV, que aún permanecían en comunidades incomunicadas de Oaxaca, abandonar el país.

millones sólo tienen una capacidad limitada. Esta situación tiene sus índices más elevados entre la población negra e hispana (42 millones sumados).

Estos señalamientos, nos autorizan a sostener una hipótesis de trabajo: el proceso de desconcentración local en el sector educativo se vería cancelado en su contenido real, por una centralización y concentración a escala internacional, de los capitales privados, proceso ligado a una administración antidemocrática de la gestión estatal monopolista internacional-nacional. A esta gestión, coadyuvan elementos del desarrollo científico-técnico de las fuerzas (productivas o de servicios) como son los medios electrónicos de difusión de masas. Estos medios, en el área de la alfabetización de regiones marginales de la economía nacional en donde habitan grupos étnicos, estarían potencialmente abiertos a políticas demográficas desplegadas con un criterio que vincula demografía, economía y, educación básica.

4. Contradicciones en la economía de la educación

Al ubicar el problema de la educación de adultos en el contexto del ataque a los fenómenos de la marginación económica causada por el desempleo, se ha señalado en medios académicos vinculados a la educación, la necesidad de ver el problema dentro de la política demográfica. Aquí cabría recordar:

a) el desempleo en los países capitalistas no es originado por causas demográficas sino más que nada, por causas económicas.³⁶

b) El aumento del ejército industrial de reserva es un factor de disminución del empleo, no sólo vinculado al incremento de la población, sino a la intensificación de la composición orgánica del capital, tendencia del desarrollo capitalista más acentuada en momentos o fases de crisis como la actual.

c) La disminución del empleo proporciona grandes posibilidades

³⁶ Z.V. Sokolinski. *Op. cit.*, el hecho de no lograr una plena ocupación de ningún modo significa o implica las posibilidades desaparecidas, de acumulación ni de la no transformación, de los ahorros en una fuente para el aumento del salario.

para la lucha de la clase asalariada por sus derechos económicos,³⁷ y aquí entraría la mediación de la educación de adultos en las variantes ya mencionadas arriba.³⁸

De allí se seguiría que la educación de adultos no tendría —según un criterio democrático— que estar ligada a programas de abatimiento del incremento demográfico (como los de planificación familiar, por ejemplo).

Las contradicciones evidentes de la conclusión anterior, son propias de la crisis del sistema, como otra: se ha visto que la tasa de analfabetismo se relaciona proporcionalmente con la tasa de incremento del sector primario de la economía pero negativamente con los sectores secundario y terciario.³⁹ Significa esto que un abatimiento de la tasa de analfabetismo, sería concomitante al aumento del sector secundario y terciario de la economía, sectores que en su desarrollo mundial arrojan más incremento del desempleo debido a lo señalado en el inciso b).

Pero sabemos que el desarrollo de las fuerzas productivas determina desempleo y marginación y tiene que ver no con el abatimiento en sí del analfabetismo sino con el adiestramiento y la capacitación que le siguen en la continuidad de la educación de adultos. Lo que explica la explosión de la tasa de matriculación a nivel mundial, especialmente en los niveles más elevados de edad escolar, por una parte y, la deserción en los más bajos, con preferencia a los más altos. Esto último ocurre porque las migraciones internas en los países como México, han configurado el fenómeno de urbanización. Su resultado:

“altas tasas de subempleo y desempleo urbanos, lo que ha traído aparejados mayores sistemas de selección por parte de empleadores, que utilizan como uno de los criterios, el nivel de escolaridad de los candidatos. Esto genera una mayor demanda de escolaridad”.⁴⁰

³⁷ *Ibidem.*

³⁸ Aquí quedaría reforzado el supuesto de que, como dice César Picón Espinoza: “La educación no refuerza la estructura de dominación en forma irrevocable y absoluta”. *Decisiones cruciales en el proceso de planificación, ejecución y administración de programas de alfabetización y educación de adultos*, UNESCO-OREALC-CREFAL, 1986.

³⁹ Jorge Padua. *Op. cit.*

⁴⁰ *Ibidem.*

Los costos corrientes asignados por niveles de educación pública en América Latina, entre 1965 y 1985, demuestran que para el nivel primario osciló entre 48.8 por ciento del total a 31.1 por ciento y en el superior, de 24.05 por ciento a 43.4 por ciento. El nivel medio, permaneció más estable, de 27.14 en 1965 a 25.5 en 1985.⁴¹

Algunos avances teóricos en la interpretación de los fenómenos mencionados, han sido expresados en actividades auspiciadas para la UNESCO, CREFAL y la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC). Así, por ejemplo, el investigador Boris Yopo Pavia, estudia en 1982, la relación entre economía y educación en el marco del desarrollo latinoamericano, habiendo llegado a importantes conclusiones que nos interesa anotar en su vinculación con nuestro objeto de investigación.⁴² Relacionado con lo que señalamos arriba, considera Yopo que "la educación no ha contribuido siempre al crecimiento económico sino que es un medio de selección al servicio del empresario que contrata fuerza de trabajo".⁴³ La pregunta central sería: ¿En qué forma la educación contribuye al desarrollo y al crecimiento? Según Yopo "el proceso es más complejo de lo que pensaron los primeros teóricos del desarrollismo".⁴⁴ El estudio de la mediación entre educación y mercado de trabajo lleva a la conclusión de que el incremento en el nivel educativo de la mano de obra se encuentra íntimamente vinculado con la devaluación de los años de estudio en el mercado de trabajo y elabora la categoría *devaluación educativa* la que se da "en un sistema de relaciones de producción donde el aparato productivo —el vértice de la oferta de trabajo— es muy reducido y exclusivista; en donde las normas de selección, clasificación y ordenamiento salarial en la mayor parte de los casos, no están correlacionados con el tipo de producto o 'recurso humano' o 'capital humano' que generan los sistemas educativos en la sociedad de clases".⁴⁵ Como consecuencia, no solamente "los menos educados engrosan las filas de los marginados, pues la expulsión de

⁴¹ Datos y estimaciones de Jorge Padua. *Ibidem.*

⁴² Boris Yopo. *América Latina en el marco de la Economía Mundial, la Educación y el desarrollo* CREFAL-UNESCO-OREALC, 1-10 de diciembre de 1982. Comisión Técnica Regional sobre Educación de Adultos, Pátzcuaro, Michoacán.

⁴³ *Ibidem.*

⁴⁴ *Ibidem.*

⁴⁵ *Ibidem.*, Documento II, p. 32.

aquéllos del sector industrial es cada vez más notoria",⁴⁶ fenómeno ya observado el decenio pasado.⁴⁷ Considera que "en el sector industrial manufacturero de América Latina", la participación de personal *no educado* está disminuyendo a un ritmo superior al registrado en el conjunto del empleo no agropecuario.⁴⁸ "La dimensión del problema es muy compleja —dice—, se relaciona con el proceso de urbanización. El movimiento migratorio desde zonas rurales a urbanas, ha implicado una concentración creciente en actividades de baja productividad comúnmente llamadas informales urbanas".⁴⁹

El sector informal urbano en México, absorbe en 1981, aproximadamente el 40 por ciento de la fuerza de trabajo urbana, o entre el 22 y el 27 por ciento de la total.⁵⁰ De allí que desde 1978, se haya pensado conveniente reglamentar con claridad la aplicación de la Ley Federal del Trabajo⁵¹ con fines particulares, a través de la nueva Ley de Capacitación y Adiestramiento, vigente desde entonces.

Esa sería una solución contemplada en medios oficiales; aliviar el problema no tanto del desempleo o el analfabetismo, sino el de la inversión, principalmente en años posteriores a 1978. Esto ha encontrado una opinión crítica a nivel de trabajos publicados en CREFAL con auspicio de la OEA. Por ejemplo, un investigador señala:

"Por esta vía, se trataría de habilitar en términos futuros y potenciales, a ciertos sectores de la población del sector informal urbano, para desempeñarse en actividades con un grado mayor de productividad relativa, fundamentalmente en actividades del sector formal de la economía".⁵²

⁴⁶ *Ibidem.*, p. 35.

⁴⁷ Gloria González Salazar. *Op. cit.*

⁴⁸ Boris Yopo. *Op. cit.*, p. 35.

⁴⁹ Cf. Boris Yopo. *Op. cit.*

⁵⁰ Víctor Tokman. "La influencia del sector informal urbano sobre la desigualdad económica". *El Trimestre Económico*, Núm. 192, 1981.

⁵¹ Artículo 132, fracción XV, que prescribe la obligación, de parte del patrón, de organizar programas de capacitación para trabajadores. Véase P.D. Weinberg. "El modelo mexicano de capacitación y adiestramiento" citado en Víctor Manuel Gómez. *Reflexiones sobre el sistema nacional de capacitación y adiestramiento*. *Op. cit.*

⁵² Gabriel Vidart Novo. "Elementos para la formulación de una propuesta de capacitación y adiestramiento hacia los trabajadores no asalariados del sector informal urbano", *Revista Interamericana de Educación de Adultos*, *Op. cit.*

Véase la contradicción respecto a lo anotado como fenómeno generalizado durante la crisis en América Latina, por Boris Yopo en la nota 49.

En efecto, a continuación señala Vidart Novo: "Para ello, es indispensable que la tasa de generación de empleos en el sector formal de la economía, supere a la tasa de crecimiento de la población del sector informal urbano".⁵³ Es decir que ese efecto de la crisis, retrocediera. En ese sentido, y, para revertir el proceso de la emigración masiva a las ciudades, se ha explorado el problema de la desinversión en la agricultura, o baja asignación de recursos, hechos comunes en los países en vías de desarrollo. La emigración hacia las ciudades, haría pensar que "el incremento del fondo de dotación a las actividades agrícolas", significaría un impulso al desarrollo en el agro. Pero no es así, como se deriva del señalamiento de Z.V. Sokolinski, para quien la baja de las inversiones agrícolas, es el resultado del débil avance técnico industrial. "La experiencia de los países socialistas ha confirmado dice —que precisamente el desarrollo industrial proporciona las bases para la reconstrucción de la agricultura".⁵⁴

Es decir, que en América Latina, para contrarrestar los efectos del subdesarrollo, habría que proceder al desarrollo industrial en primer lugar, pero no pretendiendo que éste se conseguiría aumentando la capacitación de personal que justamente fue expulsado del sector industrial debido al crecimiento del desempleo.

Se ha señalado la contradicción que supone (dentro del discurso igualitario) en México "considerar prioritaria la educación y limitar los recursos destinados a ésta"⁵⁵ como ha venido ocurriendo, en los servicios educativos públicos. En cambio, vemos que los servicios propiamente de capacitación y adiestramiento toman el lugar, en una gran medida, de la educación de adultos, a medida que aumenta el desempleo abierto.⁵⁶ Pues ocurre que en 1986 y 1987, el sector

informal en México es sumamente amplio y absorbe no sólo los desempleados del sector formal, sino buena parte de los nuevos contingentes que ingresan anualmente al mercado laboral (alrededor de 800 000 personas).⁵⁷ No es, pues, sorprendente que en la Secretaría del Trabajo se haya pensado sobre todo en estos grupos de población, como demandantes del sistema de Capacitación y Adiestramiento, pues subsiste el criterio de que, disponer de una mano de obra más calificada, podría estimular la inversión, lo que no ha sucedido, y no podría ocurrir con un mercado interno deprimido.

Las contradicciones de los supuestos de la economía de la educación son las derivadas de seguir considerando la política educativa como una política económica⁵⁸ en un país subdesarrollado y en una fase de la crisis del SRME, cuando:

1. El proceso de internacionalización del capital monopolista a escala mundial⁵⁹ sería absolutamente incontenible salvo por las consecuencias de la desigualdad, que genera en el desarrollo regional, sectorial, internacional, lo que induce la ilusión de la capacidad de revertir a través de políticas económicas a favor de las mayorías y, sin una planificación central:

- a) La transferencia de valor de los sectores trabajo intensivos a los capital intensivo.
- b) La transferencia de plusvalía de los países en desarrollo a los desarrollados.
- c) La transferencia de valor de sectores, ramas y empresas de baja composición orgánica de capital a los de alta composición orgánica.⁶⁰

⁵⁷ *Ibidem.*

⁵⁸ Fernando Carmona señaló en 1972, cuando la Reforma Educativa, como nueva política en México entonces, que "es parte de la nueva política económica y de la apertura democrática. Responde a necesidades socioeconómicas profundas, estructurales del capitalismo del subdesarrollo mexicano [...]" Fernando Carmona. "El capitalismo del subdesarrollo y la apertura educativa" en *Reforma Educativa y apertura democrática*, Nuestro Tiempo, 1972.

⁵⁹ Como dice Arturo Guillén, se expresa en una gran crisis de regulación de la posguerra, dentro de la que "a partir de 1980 a la fecha, las recesiones en la esfera de la acumulación de capital real, se combinan con una crisis financiera internacional (crisis de la deuda, quiebras bancarias y, la contracción brusca del proceso de internacionalización del capital)". *Op. cit.*

⁶⁰ "Si la tendencia al aumento de la composición orgánica de capital es un fenómeno real y presente en la actualidad (como lo demuestra el autor, ms) la caída en la tasa de ganancia y su impacto en la fracturación del sistema de reparto de plusvalía vigente, sólo es explicable a partir del carácter limitado y parcial de las contratendencias". *Ibidem.*

⁵³ *Ibidem.*

⁵⁴ Z.V. Sokolinski. *Op. cit.*

⁵⁵ Iris Guevara González. "Política educativa del Estado en la reproducción de la fuerza de trabajo en México 1970-1987", IIEC-UNAM.

⁵⁶ "La ocupación en la industria manufacturera se contrajo casi 40 por ciento (las horas-hombre trabajadas en más de 5 por ciento), y la construcción en los tres primeros trimestres del año de 1987, un 38 por ciento. Sólo el empleo en las plantas maquiladoras de exportación creció 17 por ciento". CEPAL. "Estudio Económico de México" *El Mercado de valores*, octubre 26, 1987.

Procesos que siguen ocurriendo pese a la *dificultad* que representa la caída en la tasa de ganancia. Pero ocurren en forma más limitada y parcial.

De allí que los elementos subjetivos *surjan*.

Pero corren peligro de exhibir su subjetividad a través del conocimiento masivo de parte de las clases afectadas en el proceso de la desigualdad social, y la difícil restructuración del capitalismo a nivel mundial: la confrontación de "subjetividades", daría la lucha de clases o lucha política revolucionaria, de allí el carácter parcial de las medidas democráticas del Estado, y la necesidad del *discurso igualitario*, en medidas como la educación de adultos, entre muchas otras.

2. El *discurso igualitario* está presente en las políticas educativas transmitidas tanto por el sistema educativo como por el parlamentario y los medios masivos de comunicación. ¿Revela una incapacidad real este *discurso*, para paliar la creciente desigualdad social, no obstante sus logros y acciones desplegadas para justificarlo (en México el libro de texto gratuito y sus 500 millones de ejemplares distribuidos, así como los 22 canales repetidores del Canal 11 en la República para transmitir programas de primaria y secundaria, así como la libertad de prensa y los millones de alfabetizados en los años ochenta)?

La interrogante exige que planteemos el *discurso igualitario* como impactante simplemente debido a que existen luchas interburguesas:

"el trastocamiento del modo de reparto de la plusvalía se desenvuelve tanto en el plano nacional como en el internacional con lo que se profundiza la 'explotación' de las capas más débiles de la burguesía por las fracciones más poderosas, así como la explotación de los pueblos subdesarrollados del mundo por parte de las potencias imperialistas. Tal proceso provoca la eliminación de empresas medianas y pequeñas ineficientes con lo que el proceso de concentración y centralización del capital se lleva a un plano más alto".⁶¹

La cooperación internacional hace, cuando funciona, que el consenso se refuerce en torno a aquel *discurso*. Pero ya se vio que también sufre una severa crisis el sistema de cooperación internacional, pese al reconocimiento imperial de la interdependencia.

⁶¹ *Ibidem.*, p. 139.

En esas condiciones, junto a la contracción del gasto social hasta en países avanzados, el *discurso igualitario* se ve severamente limitado en sus alcances hacia el consenso duradero, en el contexto de la nueva fase de restructuración del capitalismo mundial, perspectiva que habría que matizar:

En este proceso, en México, se mueven fuerzas derivadas de:

- a) El ingreso al mercado mundial de las artesanías mexicanas, y por tanto el éxito del sector informal de la economía *en ese rubro*, así como del Sistema de Capacitación y Adiestramiento (a pesar del desempleo abierto en ascenso), por lo menos en ese sector.
- b) El auge de los medios masivos y su importante influencia en la restructuración del consenso, como en el restablecimiento de la tasa de ganancia media debido al acortamiento del ciclo de rotación del capital.⁶²
- c) El aprovechamiento del Sistema Nacional de Educación de Adultos en el proceso de condicionamiento y control, lo que todavía funciona en este sentido.

Lo que genera todavía elementos subjetivos en la arena de ese aparato ideológico que es la educación, sobre los que el INEA intentaría ejercer influencia.

Cuadro 1
Población registrada en el Sistema Nacional de Educación de Adultos por sector (por cientos)

Sector	No especificado* (marginal)	Población Económicamente Activa		
		Agricultura	Industria	Servicios
Años				
1981	51	22	8	19
1986	51	20	10	19

* En No especificado están incluidos grupos del Sector Informal Urbano.

FUENTE: Elaboraciones de la autora con base en cifras del Centro de Cómputo A. Rosenblueth.

⁶² Véase Víctor M. Bernal en *Anatomía de la Publicidad en México*, Nuestro Tiempo, 1974.

Conclusiones

1. Hasta 1965-1976, es principalmente a través de la educación que se transmiten y reproducen las relaciones sociales de reproducción del capital, pero después del estallamiento de la crisis del SRME, con la crisis del sistema de cooperación internacional, ese aparato ideológico de Estado experimenta la crisis del *discurso igualitario* (como parte de la crisis de la ideología dominante) por lo que debe tensarse aquél en una permanente renovación de sus programas y proyectos.

2. Debe ser modificado el criterio según el cual la educación extraescolar reproduce la fuerza de trabajo, ya que de preferencia se orienta a grupos desempleados marginales o del sector informal urbano (de más baja productividad).

3. Las perspectivas de mejoramiento de la situación planteada, están contempladas en el marco de la restructuración del consenso en torno a un *discurso igualitario* influido por el restablecimiento del sistema de cooperación internacional.

4. En el contexto de la contracción de los gastos del sector social en el "mundo occidental", el Sistema Nacional de Educación de Adultos muy probablemente cederá su lugar al Sistema de Capacitación y Adiestramiento, lo que representa un retroceso en la legitimación del consenso presente en la Ley Federal de Educación de 1973, según la cual la educación sería "un proceso permanente que contribuye al desarrollo armónico del individuo y a la transformación de la sociedad". También significaría un retroceso en los conocidos postulados del Artículo Tercero Constitucional.

5. Tanto el Sistema Nacional de Educación de Adultos como el Sistema Nacional de Capacitación y Adiestramiento, funcionan de manera ahistórica en un contexto de crisis ideológica que atañe al Sistema Educativo tanto en su modalidad escolar como extraescolar; crisis resultante de las elevadas tasas de desempleo, subempleo marginación y reforzamiento del sector privado de la inversión a escala nacional, especialmente en su cariz *especulativo* no productivo.

6. Otros elementos de juicio para evaluar la actividad del Sistema Nacional de Educación de Adultos, ya fueron expuestos en otros trabajos.⁶³

⁶³ Especialmente en Carlos Sirvent y Regina Vergara. *Op. cit.*

7. La categoría *Aparatos Ideológicos de Estado* (AIE) como adecuada para caracterizar —entre otros— al sector de producción de servicios educativos, sea público o privado, a mi juicio debe ser mantenida con tal de que se aplique al análisis concreto de la situación concreta: *antes o después* del estallamiento de la crisis del Sistema de Regulación Monopolista Estatal (SRME). Antes del mismo (1968), el gasto en educación y todo el Aparato en su funcionamiento tendrían la oportunidad de dinamizar el crecimiento económico (tal como la plantean —no en términos del marxismo— Eli Ginzberg y George J. Vojta en "los últimos 30 años" hasta 1980 para los Estados Unidos). Después del estallamiento de la crisis esto no puede sostenerse en especial para países en vías de desarrollo, como hemos intentado mostrar en el curso del trabajo. Las razones son también políticas: ahora se da una "administración" de la crisis del *discurso igualitario*, que cada vez es más difícil de renovarse, debido a causas económicas. Sin embargo la educación para adultos del sistema extraescolar no puede considerarse aisladamente de todos los AIE.

8. La contracción del gasto social —generalizada como proceso en el mundo occidental— no es razón para abandonar la categoría *Aparatos Ideológicos del Estado*, ya que éstos tienen una presencia en la sociedad civil. En México, tenemos el caso de Televisa, de la Fundación para la Planeación Familiar en México, A.C. (*ad infinitum*).

9. Como México y América Latina están en la zona de influencia de los Estados Unidos, otro ejemplo de *Aparato Ideológico de Estado*, sería el Instituto Lingüístico de Verano, al que en determinado periodo el gobierno prestó ayuda técnica denominada "Alas de Socorro", consistente en aviones y helicópteros, para su operación entre grupos étnicos en México, tal *Antorcha de México*, sociedad religiosa.

10. Así como la cooperación económica internacional ha tenido por objetivo central, reducir las formas de discriminación en el comercio internacional, asimismo la cooperación como la que brinda la UNESCO en el campo cultural y educativo, tiene por objetivo implícito, reducir las formas de discriminación por raza, sexo, religión, etcétera. En México, su crisis, significará abandonar a los vaivenes de la crisis político-ideológica nacional dicha discriminación. No es casual que se de actualmente, la propuesta de gobierno autogestionario de comunidades indígenas por parte de una iglesia:

la católica (otro *Aparato Ideológico de Estado*). Demostrado que la industrialización es condición indispensable para el desarrollo en un sentido histórico, tanto en países capitalistas como socialistas, resulta discriminatorio y reaccionario, como se desprendería de lo señalado por Z.V. Sokolinski citado en el presente estudio, el incentivar aquel gobierno autogestionario. Por otra parte, tergiversaría la propuesta de la UNESCO sobre los Derechos de los Pueblos.

CUADRO 2

Presupuesto de la UNESCO en el Gran Programa II*
Educación para Todos, para 1986-1987 y 1988-1989
(miles de dólares)
(Por ciento)

Programa Detallado	Presupuesto	Ordinario	Variación	Extrapresupuestarios	
	1986-1987	1988-1989		1986-1987	1988-1989
		Importe	%		
II.1. Generalización** de la Educación	Revaluado 11 742.0	Propuesto 11 930.4	1.6	8 067.0	7 336.4
II.2. Democratización de la Educación	1 745.2	1 735.7		700.0	440.0
II.3. Educación de Adultos***	2 374.0	2 376.1	0.1	530.0	350.0
II.5. Educación en las zonas rurales	2 011.8	1 991.6	-1.0	3 835.0	3 300.0
II.6. Educación de grupos determinados	4 377.0	4 379.8	0.1	5 189.0	7 142.4
Total (incluidos II.4 y Programas particip.)	25 779.3	25 952.9	0.7	21 746.0	19 358.8

- * Extractos.
- ** Comprendidas la formación de personal de alfabetización y postalfabetización.
- *** Comprendidas Promoción de educación de adultos, y Difusión de la información sobre su desarrollo, así como ejercicio de los derechos y responsabilidades cívicas.

FUENTE: UNESCO. *Proyecto de Programa y de Presupuesto 1988-1989*, Vol. II, Conferencia General, 24a. Reunión UNESCO. París 1987.