

COLECCIÓN EDUCACIÓN

**En los laberintos
de la modernidad:
Globalización y
sistemas educativos**

Margarita Noriega Chávez

8

UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL

EN LOS LABERINTOS
DE LA MODERNIDAD:
GLOBALIZACIÓN Y SISTEMAS
EDUCATIVOS

Colección Educación
Número 8

Margarita Noriega Chávez

EN LOS LABERINTOS
DE LA MODERNIDAD:
GLOBALIZACIÓN Y SISTEMAS
EDUCATIVOS

Universidad Pedagógica Nacional

M É X I C O • 1 9 9 6

Margarita Noriega Chávez
EN LOS LABERINTOS DE LA MODERNIDAD:
GLOBALIZACIÓN Y SISTEMAS EDUCATIVOS

Sylvia Ortega Salazar

Rectora

Marcela Santillán Nieto

Secretaria Académica

Arturo Eduardo García Guerra

Secretario Administrativo

Abraham Sánchez Contreras

Director de Planeación

Sonia Comboni Salinas

Directora de Investigación

Elsa Mendiola Sanz

Directora de Docencia

Arturo Ballesteros Leiner

Director de Difusión y Extensión Universitaria

Pilar Grediaga Kuri

Directora de Intercambio Académico y Relaciones Internacionales

Fernando Velázquez Merlo

Director de Biblioteca y Apoyo Académico

Adalberto Rangel Ruiz de la Peña

Coordinador de Unidades UPN

Valentina Cantón Arjona

Directora de Fomento Editorial

María Luisa Erreguerena Albaítero

Subdirectora Editorial

Mayela Crisóstomo Alcántara

Diseño gráfico

Rayo de Lourdes Guillén

Formación

© Derechos reservados por la autora

Margarita Noriega Chávez

Esta edición es propiedad de la Universidad Pedagógica Nacional/Uribe y Ferrari Editores, S.A. de C.V.
Carretera al Ajusco núm. 24, Col. Héroes de Padierna
Delegación Tlalpan, C. P. 14200, México, Distrito Federal
ISBN 968-6898-69-7

LB1582
N6.3

Noriega Chávez, Margarita
En los laberintos de la modernidad: globalización
y sistemas educativos / Margarita Noriega Chávez.
— México: UPN, 1996.
72 p.
ISBN 968-6898-69-7
1. Modernización educativa
2. Educación - México
3. Sistema educativo

Queda prohibida la reproducción de esta obra sin la autorización de los editores.



INTRODUCCIÓN

En muchos países, desde mediados los años 70, el financiamiento de la educación comenzó a perfilarse como un problema que tendía a agudizarse. Actualmente ha ganado fuerza la idea de que se han agotado las posibilidades de incrementar los recursos que se destinan a este servicio. A esta preocupación se agrega la opinión discutible pero generalizada de que la educación ha registrado, en las últimas décadas, una baja en la calidad y la convicción de que la abundancia financiera no resuelve por sí misma ese problema.¹

Este trabajo resulta de intentar dar respuesta a una serie de preocupaciones en relación con esas ideas generalizadas y con la complejidad de los factores y de los procesos que determinan el financiamiento de la educación. Preocupaciones surgidas de confrontar los resultados de una anterior investigación –sobre el financiamiento educativo del país durante casi un cuarto de siglo y analizado primordialmente desde la óptica nacional–, con la experiencia y preocupaciones generadas en otros contextos nacionales.

El hecho de que en sociedades con diversos grados de desarrollo y diferentes características culturales compartieran problemas educativos semejantes lleva a la formulación de preguntas como: Si la educación es un proceso eminentemente social y cultural ¿cómo es posible que los problemas en relación con nuestros sistemas educativos sean tan similares?, ¿cómo es que se logra consenso tanto en la forma de percibir y plantear esos problemas como en la manera de solucionarlos? Y más específicamente, ¿cómo puede sostenerse la idea de que los recursos destinados a la educación han llegado a su límite?, ¿cómo países que al respecto han registrado trayectorias históricas tan disímiles pueden arribar a la misma conclusión?, ¿quién o quiénes y cómo deciden que los recursos para este sector han llegado a sus límites?, ¿cuáles son los procesos y sujetos que los determinan?

Esas preguntas son las que están presentes en este trabajo y que llevan a plantear el problema del financiamiento de la educación como producto de procesos y de la acción de sujetos nacionales. Pero también como producto de procesos y sujetos ubicados más allá de nuestras fronteras.

La investigación de la que nace este primer producto parte de reconocer que, actualmente, el estudio de este problema resulta complejo porque se están operando, en las sociedades y en los sistemas educativos, cambios estructurales profundos. Los

acelerados avances del conocimiento y de la tecnología y su integración a los procesos productivos, los cambios en la organización del mundo laboral, el predominio del mercado y la reestructuración del Estado –en la búsqueda de soluciones a los problemas crecientes del Estado benefactor e interventor–, constituyen los ejes transformadores y desencadenadores de diversos procesos en las sociedades de hoy. Procesos que han ido generando las tendencias sociales, económicas, políticas y culturales que caracterizan la época presente de la modernidad, la globalización.

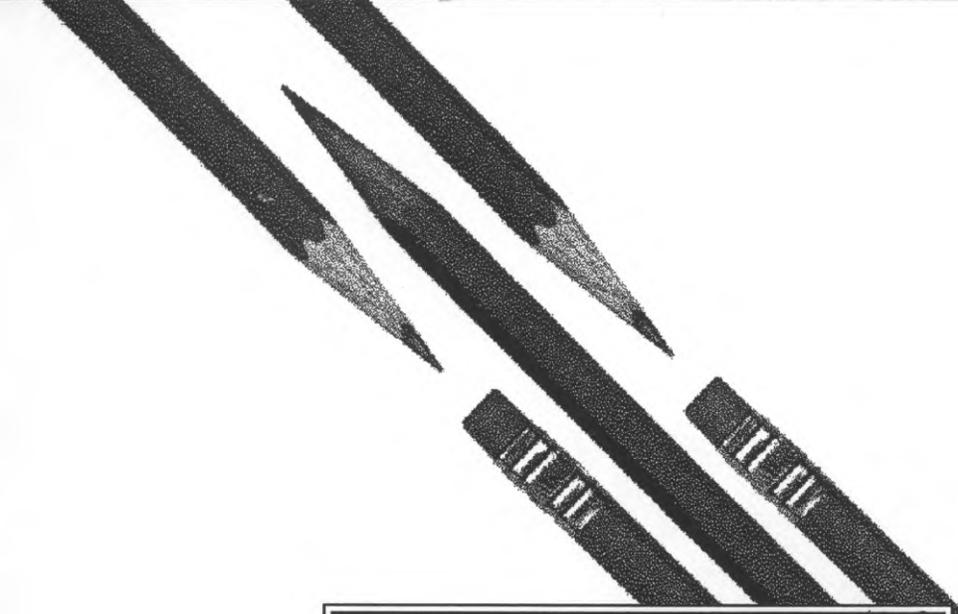
En México nos incorporamos a esta fase de la modernidad desde la periferia y con nuestro insuficiente desarrollo tecnológico y económico, con el deterioro constante de nuestro medio ambiente y el desgaste de nuestros recursos naturales; con agudos contrastes en el reparto de la riqueza entre los diversos grupos sociales; con nuestra amalgama y variedad cultural y con las limitaciones de nuestra cultura política. Nos incorporamos a la globalización en momentos que el país, al igual que otros de América Latina, se encuentra atrapado en problemas que limitan sus posibilidades de desarrollo en casi todos los aspectos. Entre los más relevantes se hallan: la deuda interna y externa y los que derivan de los programas de ajuste estructural y de la integración al TLC en condiciones de marcada desigualdad.

Asimismo, la globalización supone nuevas formas de entrelazamiento en los niveles social y cultural que no necesariamente pasan por la vía del Estado. En términos de política –y política educativa, que es la que nos ocupa–, algunas vinculaciones se dan en *las arenas secundarias*. Más allá de los cauces diplomáticos, la participación de *los actores internacionales* suelen desarrollarse informalmente y *detrás de la escena*.² Su participación en esas condiciones no resulta por ello menos importante.

La institución escolar no puede permanecer ajena a esos cambios ni a esa problemática. Históricamente la escuela ha sido un núcleo constitutivo de la modernidad. Por lo tanto, ahora en esta fase por la que transitamos hacia la globalización, los sistemas educativos se hallan en el centro de una serie de reclamos y de demandas. Cobra fuerza la exigencia de su transformación, para adecuarse a los nuevos requerimientos de las sociedades contemporáneas. Es así que se han emprendido reformas que, en diversos aspectos, son compartidas por países de prácticamente todos los continentes. Situación que no se puede explicar sin una infraestructura educacional, institucional y de comunicación que hace fluir de manera dominante propuestas, modelos, problemas y esquemas conceptuales de interpretación que rápidamente se generalizan. De este modo la descentralización, nuevas formas de relación entre los sistemas productivo y educativo, el énfasis puesto en la evaluación, la diversificación del financiamiento educativo y las tendencias privatizadoras se han ido imponiendo recientemente en muchos países, entre ellos México. En efecto, desde la década pasada se comenzó a transformar de manera profunda nuestro sistema educativo con proyectos que apuntan en esa dirección.

Sin embargo, las propuestas de reforma, las conceptualizaciones y proyectos no cobran formas idénticas en todos los países. Pasan por una serie de filtros, negociaciones, amalgamas y a veces distorsiones con respecto a sus propósitos originales. Esto debido a la acción de los diferentes grupos sociales que intervienen en la puesta en marcha de esos proyectos de nivel nacional y por las características de su cultura política. Los intereses de los grupos políticos y de la clase gobernante, del magisterio, de los sindicatos, de los empresarios, de las organizaciones de padres de familia y otros, les imprimen una dinámica que no siempre desemboca en los resultados esperados.

El estudio que explique cómo hemos procesado esa modernidad en nuestro país y en nuestro sistema educativo, constituye la segunda parte de la investigación que aún está en desarrollo. Por lo pronto, este trabajo intenta dar cuenta de los procesos y sujetos que desde el exterior han presionado, actuado e interactuado con los factores, procesos y sujetos nacionales en la definición de políticas y reformas que ha experimentado nuestro sistema educativo, desde la década pasada. Su publicación constituye un esfuerzo por contribuir al debate de estos asuntos desde nuestra institución, la Universidad Pedagógica Nacional.



C A P Í T U L O ' I

LA MODERNIZACIÓN,
LA GLOBALIZACIÓN
Y LOS SISTEMAS
EDUCATIVOS

*... las antiguas injusticias se iban reparando,
las nuevas injusticias comenzaban a perpetrarse...*

Milan Kundera
El libro de la risa y el olvido

Desde la década de los ochenta, el país y el sistema educativo mexicano se hallan sometidos a transformaciones profundas, bajo el proyecto reciente de modernización, para adecuarse a las circunstancias cambiantes externas. Sin embargo, a la modernización hemos entrado desde tiempo atrás si se identifica a ésta con un proceso de transición y cambio en las estructuras de la economía y la sociedad,³ y con su creciente organización y especialización.⁴ De hecho ya somos una sociedad moderna porque vivimos en la época de la escuela, la empresa, los mercados y la hegemonía como forma de configurar el poder y el control.⁵ Porque predominan en nuestra sociedad, bajo diversas formas y grados, el capitalismo, la cultura de masas, las hegemonías mediadas por sistemas de consenso y el interés corporativo de los empresarios, incluso en el campo público-estatal.

La educación se halla integrada de raíz al proceso de la modernización. Es gracias a la escuela que se posibilita la secularización de la cultura y su transmisión. La educación genera poblaciones con una visión secular y disciplinaria de la realidad.⁶ Por medio de ella se inicia un periodo de movilidad social y de transformación del trabajo sobre la base de los nuevos aprendizajes.⁷ De modo que la escuela y el sistema educativo constituyen uno de los núcleos organizacionales de la modernidad.⁸ Citando a Brunner:

... La experiencia de la modernidad –experiencia de espacio y tiempo, de imaginación social y existencia, de vida cotidiana y de trabajo, de dominio, explotación y convivencia– se apoya en cuatro núcleos organizacionales estrechamente relacionados entre sí, dando lugar a modos de vida que, comúnmente, son identificados como propios del estar insertos en la modernidad. Dichos núcleos organizacionales, reducidos a su unidad básica, son la escuela, la empresa, los mercados y las constelaciones de poder, llamadas hegemonías.⁹

El desarrollo de la institución escolar como un componente de la modernización y de la modernidad, desde el siglo pasado, combina dimensiones esenciales: I) el desarrollo individual de la personalidad, del rol del ciudadano y de la competencia para la participación; II) el intento socio-político de crear más igualdad de oportunidades; III) el

desarrollo económico, y IV) el marco del orden garantizado por el Estado nacional.¹⁰ Dimensiones que se han reflejado en sistemas educativos isomorfos instaurados en numerosos países de todos los continentes. Con objetivos educativos y con reglamentaciones y legislaciones que constituyen marcos semejantes de política educativa¹¹ y que siguen un modelo universalmente aceptado de institución escolar, cuyas características, según Schriewer,¹² son:

- un sistema escolar diferenciado dentro de sí mismo en niveles, tipos y exámenes, orientado a la formación general o la educación básica;
- la diferenciación de papeles claramente separados entre profesor y alumno y la centralización espacial y temporal, según grupo de edades, de procesos de enseñanza y aprendizaje en clases o grupos escolares;
- la regulación estatal o pública de dichos procesos de enseñanza y aprendizaje a través de instrucciones más o menos detalladas en forma de “currícula”, de programas de exámenes y de enseñanza.
- la profesionalización en un grado relativo de la figura y del trabajo y actividad del profesor;
- un marco administrativo general, normalmente financiado y controlado por el Estado; y,
- la conexión de carreras escolares y profesionales a través de certificados y legitimaciones, de selección pedagógica y diferenciación social.

La construcción de sistemas educativos con esas características se vio fortalecida, desde mediados del presente siglo, con la expansión masiva y acelerada de los servicios, experimentada mundialmente con rasgos comunes en todos los países. De modo que se ha consolidado un conjunto universal de sistemas isomorfos. Fenómeno que no es posible explicar sólo por las distintas condiciones, necesidades o coyunturas de contextos económicos, políticos o sociales particulares de cada país,¹³ sino que tiene que analizarse a la luz de este movimiento mundial de modernización.

México no ha estado ajeno a ese proceso. Su sistema educativo actual se ha construido históricamente siguiendo ese modelo y, al igual que en la mayoría de los otros países registró una expansión acelerada desde finales de los años cincuenta. Sin embargo, el proyecto vigente de modernización al que está sometido el país y el sistema educativo desde hace más de una década, más bien hace referencia a la fase actual de la modernidad, la globalización, proceso que intensifica las relaciones de intercambio, de comercio, de mercados y de comunicación en el nivel mundial. Al tiempo que genera en todo el mundo una tendencia hacia la adaptación de modelos y estructuras sociales y económicas más o menos isomorfos.

La internacionalización y globalización –dice Schriewer– hacen alusión a una realidad social que penetra cada vez más en las experiencias cotidianas de cada individuo: sea en forma de entrelazamiento financiero internacional y de crisis en el sistema monetario o en los contextos ecológicos del mundo, de coste social de un turismo en

expansión mundial, de presión de movimientos globales de migraciones o de intensificación insospechada de la comunicación mundial.¹⁴ Esta realidad nos coloca frente a un proceso amplio de características inéditas.

En ese contexto de entrelazamiento y de reestructuración de las formas de producción y de sus bases sociales, acentuado recientemente con la liberalización de los mercados, las sociedades –en concreto, los Estados-nación– se ven eventualmente compelidas a ingresar en este juego, en el que cada una depende –para el éxito de sus estrategias de desarrollo– de las capacidades endógenas que logre movilizar productivamente para alcanzar sus metas.¹⁵ El objetivo es alcanzar una mayor competitividad para insertarse ventajosamente en el mercado mundial. Capacidad que logra mayores alcances cuando se sustenta en los avances científicos y tecnológicos y en el desarrollo de las capacidades de su población para la producción. Es así que socialmente se hace recaer en los sistemas educativos la tarea de potencializar los recursos humanos de cada nación y de empujar el desarrollo científico y tecnológico. A su vez, los sistemas educativos tal como ahora existen se ven limitados ante una sociedad que está transformando las estructuras y organizaciones con las cuales se desarrollaron.

Para algunos economistas los cambios recientes que se están viviendo en las sociedades contemporáneas constituyen el pasaje de un modelo predominante de acumulación a otro. Del fordismo al posfordismo.¹⁶ Con implicaciones en las funciones atribuidas y ejercidas por el Estado. Esta teoría ha generado diversos debates entre los economistas. Aquí se presenta porque tiene la virtud de sistematizar tendencias que se registran en las sociedades contemporáneas. Dicho pasaje se identifica a raíz de la crisis del capitalismo mundial de los años setenta y del giro conservador en el poder en los principales países capitalistas de Occidente;¹⁷ cuando se evidencian, entre otros grandes problemas: el agotamiento de la organización taylorista del trabajo y el debilitamiento de la estructura organizacional que la acompaña –sindicatos y burocracia–, la crisis del Estado benefactor e interventor y el deterioro ecológico. Problemas que se fueron constituyendo en una limitante para la valorización del capital y fueron configurando la crisis del fordismo. Crisis que, afirman esos economistas, da lugar a los cambios que apuntan hacia una *nueva realidad capitalista*.

Esa *nueva realidad capitalista* no está aún totalmente configurada pero, según los sustentantes de esta propuesta, se encamina hacia un nuevo modelo de acumulación (posfordismo). El cual origina cambios en la organización social, laboral y política de las sociedades. El posfordismo se define, fundamentalmente, por nuevos métodos de producción basados en la microelectrónica, prácticas de trabajo flexibles, una posición muy reducida de los sindicatos en la sociedad y una nueva y más marcada división de los trabajadores. División que diferencia a trabajadores centrales de periféricos. Así como un mayor grado de individualismo y diversidad social y el dominio del consumo sobre la producción.¹⁸

Las características del modelo posfordista se advierten en las sociedades contemporáneas. Con más claridad en los países desarrollados, pero también están presentes en los menos desarrollados. Se observan rasgos, tendencias y fenómenos sociopolíticos emergentes que son constitutivos de esa *nueva realidad*. Realidad en la que interactúan e interactuarán los sistemas educativos y que son el sedimento sobre el que se emprenden los procesos de su reforma. Por ello resulta conveniente, en función de los objetivos de este trabajo, explorar más esos rasgos. Siguiendo la sistematización que Hirsch propone, en esta fase del capitalismo se observa:

a) *El hiperindustrialismo*

La respuesta del capital a la crisis del proceso taylorista ha sido la introducción de nuevas tecnologías, en un impulso históricamente renovado de racionalización y reducción de la fuerza viva de trabajo. La reorganización del proceso laboral se dirige a la implementación de nuevas y más flexibles combinaciones de persona y máquina, a la creación de nuevas jerarquías entre los asalariados y a una individualización sistemática de las relaciones laborales. En consecuencia, se advierte un debilitamiento de la organización colectiva de intereses basada en condiciones de trabajo normalizadas.

Según las tendencias los posfordistas estiman que, en esta fase del capitalismo, en lugar de la apariencia "militante" de los sindicatos fordistas, en estas organizaciones laborales predominan de manera complementaria dos características: una, se despoja a los sindicatos de su influencia y poder sociopolíticos (americanización) y, la otra, se considera que la flexibilización posfordista y la diferenciación y división de la fuerza de trabajo pueden conducir a la sustitución de sindicatos centrales por sindicatos de empresa. Así como al fortalecimiento de los consejos de trabajadores a expensas de la organización sindical nacional (japonización).¹⁹

Las tendencias muestran una "nueva política laboral", afirma Hirsch,²⁰ con la conformación de un núcleo privilegiado, reducido, de empleados altamente calificados, comprometidos en las complejas tareas de supervisión y dirección. Al lado de éstos y sobre la base de las nuevas tecnologías, surge un trabajador masivo de nuevo tipo, el cual justamente no está espacialmente concentrado ni unificado, ni se encuentra sujeto a condiciones de trabajo homogéneas. Por el contrario, está individualizado en alto grado, flexibilizado y dividido. Coexiste, con estos trabajadores, el trabajador masivo no calificado y taylorizado. Éste no desaparece, especialmente cuando existe una sobreoferta estructural de fuerza de trabajo barata.

El sector informal desempeña un papel importante en el proyecto de dominación posfordista. Porque podría cubrir la producción de aquellas mercancías que son de algún modo "ignoradas" por el desarrollo de la "hiperindustrialización". La incorporación de este sector al proyecto hegemónico posfordista tiene que ser inducido y consolidado por el Estado.

b) Dualización y segmentación de la sociedad

Las nuevas condiciones del capitalismo promueven una estratificación más intensa de la sociedad.²¹ En el corazón de los modernos sectores industrial, financiero y de servicios integrados al mercado mundial se presenta una diferenciación creciente entre aquellos empleados estables, con condiciones laborales relativamente seguras, trabajos calificados y bien remunerados, y los empleados inestables, con trabajos sencillos, inseguros y cambiantes. Sus condiciones laborales se caracterizan por la temporalidad, la subcontratación y la carencia de vínculos con la empresa.²² De manera simultánea, el desempleo se incrementa y sirve de sustento a un desarrollo de la producción marginal y del sector de servicios también caracterizado por empleos inseguros y mal pagados. Estos empleados requieren, en su mayoría, de muy poca calificación a la vez que para ellos la seguridad social es mínima o no existe.²³

La dramática inversión del patrón fordista de constante incremento en la norma de consumo social trae como consecuencia que el trabajo asalariado se torne insuficiente para cubrir los costos materiales de la reproducción. La reproducción posfordista de la fuerza laboral conduce a la expansión masiva, en el sector informal, de una nueva forma de producción de subsistencia (que va desde la autoproducción y la autoexplotación en cooperativas, hasta las iniciativas comunitarias y el multiempleo) y a un nuevo entusiasmo por el trabajo casero.²⁴ En consecuencia se profundiza la diferenciación y heterogeneización de la sociedad, que cristaliza en los estratos polarizados. La brecha imperialista norte-sur se reproduce una vez más dentro de los centros capitalistas.²⁵

Por razones tanto políticas como económicas, se prevé que el sector marginal continuará siendo regulado, controlado y subsidiado por el Estado de bienestar, mediante formas específicas de promoción a las pequeñas empresas y el mantenimiento de un sistema que absorba –al menos temporalmente– a los desempleados. El Estado obedece, en buena medida, a la necesidad de estabilizar a los grupos sociales marginados en tanto receptores de los productos industriales de producción masiva. Para mantenerlos integrados al modelo de consumo posfordista.²⁶

c) Estatismo autoritario y corporativismo segmentado

La perspectiva posfordista supone un Estado fuerte, a pesar de las implicaciones ideológicas del discurso antiestatista. Un Estado cuya intervención penetra profundamente en la sociedad. La descentralización y la flexibilización de los aparatos de Estado y la regulación represiva acentuada se presentan como un movimiento de éste hacia el interior de la sociedad en todas sus ramificaciones.²⁷ Según Aglietta, la organización global de la sociedad dentro del Estado, con la que el capitalismo moderno intenta dar una solución al riesgo político de una generalización de los conflictos sociales, da origen a una fuerte tendencia totalitaria bajo la cobertura ideológica del liberalismo.²⁸

El Estado posfordista se finca en una sociedad profundamente fragmentada y dividida. En ésta, según Hirsch, se pueden distinguir los orígenes de un corporativismo segmentado y central, en donde las células corporativas están integradas por grupos profesionales de *status* y de interés que compiten entre sí, dentro de una relación de fuerzas sociales que se vuelve des-estructurada. No se trata simplemente del desmantelamiento del Estado benefactor, sino de diversificar su potencial para la división, la integración y el control, dentro de un contexto general de disminución de los beneficios materiales.

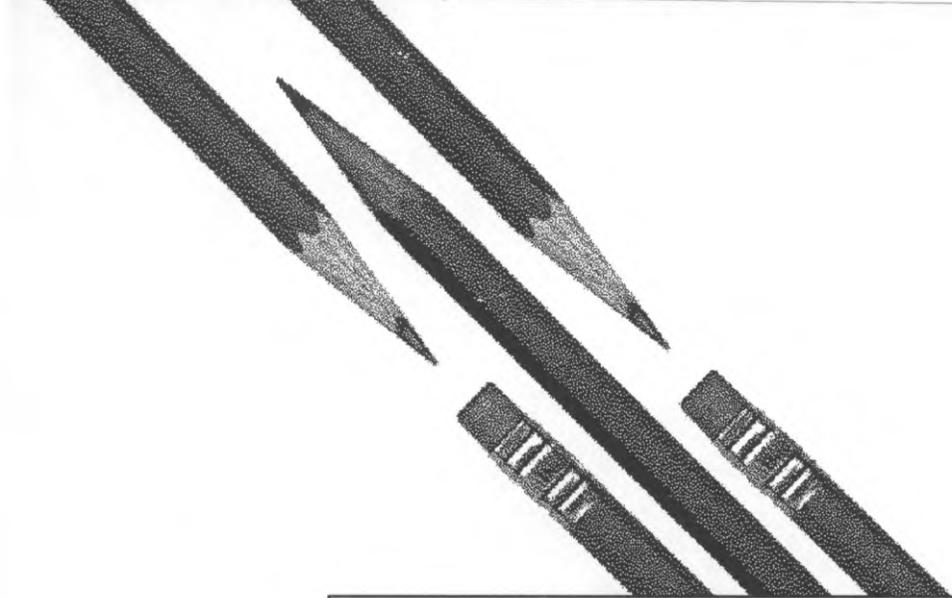
A este proceso pertenecen las estrategias de privatización selectiva en favor de los grupos económicamente privilegiados, “la ayuda para la autoayuda” restringida materialmente y bajo condiciones de control, para los sectores marginados;²⁹ el crecimiento de la importancia cuantitativa de la asistencia social a costa de los sistemas de seguridad institucionalizados, y la re-estratificación del sistema educativo (promoción de élites).

Los posfordistas advierten también una tendencia a establecer una división del aparato estatal de bienestar en sectores privilegiados, protegidos legalmente por un lado, e instituciones encargadas de manera discrecional de la “regulación de la pobreza”.³⁰ En el plano ideológico destacan los perfiles de un nuevo discurso: los valores tradicionales “keynesianos” tales como el progreso, la igualdad, la solidaridad, el bienestar colectivo y la seguridad material están siendo suplantados por la realización, el éxito, la astucia, la privacidad.

A estos rasgos, que integran el modelo posfordista, habría que agregar las transformaciones que se han operado en el mundo de las finanzas. Se ha pasado de un sistema basado en tipos fijos a un sistema monetario y financiero internacional de tipo de cambio y tasas de interés flotantes o flexibles.³¹ Los tipos de cambio no reflejan necesariamente la competitividad real de la actividad económica de cada país, pues el dinero ha pasado de ser un medio de intercambio o simple depósito de valor a constituirse en una mercancía que se comercia internacionalmente. Se crea así una economía y comercio del dinero que hace a los procesos económicos más volátiles e impredecibles.³²

Éste es el panorama que ofrecen las tendencias actuales de las sociedades contemporáneas. La presentación de estos rasgos no significa que se comparta la idea de que estamos ante un camino único que nos conduce al modelo posfordista. Al respecto, conviene hacer tres aclaraciones. La primera se refiere a que estos rasgos y tendencias en nuestras sociedades son un hecho y una realidad, al margen de las discusiones económicas que la teoría posfordista pudiera generar. La segunda tiene que ver con el elevado nivel de abstracción de estos rasgos, lo cual no siempre permite advertir contradicciones y contratendencias también irremediablemente presentes y actuantes en la sociedad. La última, se relaciona con la imposibilidad de predecir el comportamiento de las sociedades y grupos sociales. La actuación de éstos abre las posibilidades para caminos y procesos no esperados. Sin embargo, no se puede negar la presencia de

los rasgos y tendencias aquí descritos en los procesos productivos y en las sociedades de hoy. Ni tampoco se puede ignorar el impacto que esos rasgos tienen y tendrán, de una u otra manera, en los sistemas educativos: desde las formas de vinculación entre educación y empleo, las definiciones curriculares y, más ampliamente, en las formas de relación entre escuela, sociedad y Estado. Asimismo, es posible identificar entre esos rasgos algunos que están en la base de ciertas reformas educativas y de algunas políticas que impactan directa o indirectamente el monto, el origen y la distribución de los recursos destinados a la educación.



C A P Í T U L O I I

LA GLOBALIZACIÓN
Y EL DESARROLLO
DE AMÉRICA LATINA

... con esta gente sin historia que no cree en nada más que en la vida, esta es la patria que me impusieron y sin preguntarme...

Gabriel García Márquez
El otoño del Patriarca.

La modernización que se ha venido imponiendo en países como el nuestro no es ajena a los procesos y tendencias señalados por los posfordistas. Sin embargo, históricamente el proceso de modernización ha sido tardío, lento y desigual en América Latina. Ha generado procesos contradictorios y heterogéneos que han conformado nuestra particular modernidad. En América Latina, como señala Cassasús, los éxitos y los fracasos han sido el resultado de procesos de modernización caracterizados por la idea del modelo único que establece pasos predeterminados para transitar hacia la modernidad.³³ Idea que se trastoca ante una realidad compleja. Primero, afirma ese autor, los antecedentes de tradición ibérica determinaron una primera concepción de la modernidad como el tránsito de lo indígena a lo católico. Ahora, a la existencia de una duplicidad de culturas ante lo moderno –las culturas indígenas y la católica romana–, se agregan los sucesivos procesos de industrialización y los cambios en los Estados.³⁴ La tesis del modelo único de modernización no tiene asidero más allá del nivel ideológico, y los proyectos de modernización en la región tienden a abrirse en abanico de posibilidades.³⁵ Así que resulta más razonable imaginar la modernidad como lo propone Brunner, como un tronco del cual aparecen ramas y subramas, en las más variadas direcciones, que van conduciendo la modernización por una diversidad de caminos.³⁶

Esta diversidad de caminos y las condiciones en las que se ha emprendido la modernidad, nos han conducido finalmente en América Latina a participar de los cambios mundiales que tienden a la globalización, desde la periferia, la dependencia y la escasa gravitación económico-tecnológica.³⁷ Nuestra inserción desde esta posición se expresa en las profundas crisis financieras, políticas y sociales de nuestros países. Lo anterior a pesar de que la región logró durante la década de los ochenta importantes avances en lo político. Se impulsaron procesos de transición a la democracia, se despolarizó el debate y se amplió la cultura de los consensos y la concertación.³⁸ Logros que se tambalean ante los efectos depredadores, en las condiciones de vida de las mayorías, de los programas económicos recientes. Producto a su vez de las condiciones y las circunstancias en las que nos integramos a la globalización. De nuestra subordinación a los grandes intereses capitalistas. Las sociedades latinoamericanas en particular han sido afectadas por la dinámica y magnitud que ha adquirido la deuda

externa, por las políticas de ajuste y por la integración desventajosa, al menos en el caso de México, de los bloques comerciales.

EL PROBLEMA DE LA DEUDA EXTERNA

Los niveles de endeudamiento alcanzados en la región y el círculo vicioso que ha creado: lograr préstamos para pagar préstamos anteriores, han convertido a la región en exportadora neta de capitales hacia los países desarrollados.³⁹ Reimers⁴⁰ sistematiza los factores que han sido señalados como “causas” del problema de la deuda, no independientes entre sí. Esos factores van desde desequilibrios estructurales de largo plazo en la economía internacional, hasta cambios de corto plazo que distorsionaron las cuentas corrientes de muchos países. Entre los más relevantes el autor cita:

1. Los choques petroleros que propiciaron que países productores se convirtieran en clientes favoritos para los empréstitos. Situación que contribuyó, en muchos casos, al uso poco eficiente y sin control de los recursos por parte de los gobiernos y las empresas. A su vez, los adeudos de los países importadores de petróleo se incrementaron al aumentar el precio de este producto en el mercado mundial.
2. La privatización de la deuda. Grandes proporciones de deuda pública fueron negociadas con instituciones privadas, con pocos controles del gobierno central y escasos prerrequisitos técnicos para la obtención de los créditos. La nueva deuda (especialmente en la década de los ochenta) no fue invertida productivamente. Una buena porción fue utilizada para refinanciar deuda vieja y parte fue utilizada en importaciones para el consumo.
3. El mal manejo de la deuda. Además de haberse privatizado, se transformó en una deuda de plazos cortos y con tasas de interés variables y altas. Prestamistas sin experiencia en el campo de la inversión para el desarrollo y con motivaciones estrictamente privadas en la búsqueda por maximizar su ganancia personal con altas tasas de interés, crearon las condiciones inciertas que hacen peligrar el sistema financiero.
4. Las fugas de capital. Existe evidencia indirecta de que la función del endeudamiento externo fue, en algunos casos, para financiar la fuga de capital. Esto impidió que los créditos se canalizaran para llenar brechas de divisas.
5. El reconocimiento de deudas privadas. Este fenómeno reciente fue impuesto a muchos gobiernos como una condición para obtener más créditos.
6. La recesión y el proteccionismo en países industrializados. Se disminuyó la demanda de productos importados por esos países y se estimuló el proteccionismo.
7. El aumento en los precios de los alimentos como consecuencia del descuido agrícola en los países endeudados. Así, sus balanzas de pagos se vieron afectadas negati-

vamente por el aumento en los precios de los granos, producto de las grandes importaciones realizadas por la Unión Soviética.

8. El modelo de desarrollo. La estrategia de desarrollo de América Latina puede considerarse una de las causas estructurales de la crisis de la deuda. La gran desigualdad en la distribución del ingreso, una de las peores del mundo, es económicamente inadecuada porque no tienen mercados internos para generar suficiente demanda para el desarrollo industrial.
9. La falta de integración regional. Circunstancia que propició una fuerte dependencia de las importaciones de los países industrializados y de los mercados internacionales para exportar.
10. El orden económico internacional. Entre los desbalances estructurales reconocidos en la economía mundial que, de una manera u otra, han afectado el problema de la deuda, se hallan: la distribución desigual de las reservas monetarias, cuya creación y distribución está controlada por el Fondo Monetario Internacional (FMI); el deterioro de los términos de intercambio enfrentado por la mayoría de los países en desarrollo; el proteccionismo en los países desarrollados; el papel de las empresas multinacionales en países en desarrollo, donde no siempre reinvierten los dividendos de sus operaciones, y los desbalances económicos entre los países industrializados.

Todos estos factores intervinieron en la “bola de nieve” en que está convertida la deuda. El nivel de ésta ha llegado a ser tan elevado que los países ya no pueden pagar el principal sino que piden reestructuración y pagan intereses. Pese a ello se ha asistido, dice Salama, a un cambio en la orientación de los flujos netos de capital. “Las transferencias netas se hacen más de la periferia hacia el centro y mientras más pagan los países subdesarrollados, más se desindustrializan y más continúan debiendo”.⁴¹ En consecuencia, los recursos para atender las necesidades sociales –entre ellas la educación–, y aun para atender las urgencias de formación que permitan alcanzar la competitividad anhelada, se reducen dramáticamente en aras del pago de la deuda.

LOS PROGRAMAS DE AJUSTE ESTRUCTURAL

La magnitud que cobró la deuda abrió, cada vez más, las puertas a las agencias financieras internacionales para imponer los programas de ajuste que la región ha experimentado de manera rigurosa desde los inicios de los años ochenta.

En especial, el Fondo Monetario Internacional vio ensanchado su poder de control sobre la política económica, financiera y monetaria. De este modo se ha impuesto a los gobiernos la concepción dominante o la más acorde con los intereses del gran capital en los países industriales.⁴² Con ello se han acotado los márgenes de autonomía de los

Estados. Como dice Salama, en los Estados en desarrollo la autonomía relativa de los regímenes políticos, forma de existencia del Estado, se concibe en un doble nivel: su nación y las naciones del centro. Por ello la política económica de los gobiernos es a la vez sumisa e independiente. Refleja el peso de la división internacional del trabajo y expresa un intento por liberarse de ella.⁴³

La doctrina económica sostenida por el FMI, que Guillén llama “el dogma de la austeridad”, descansa en *el principio sagrado de base según el cual los países deben vivir en función de sus medios*.⁴⁴ Según este autor, la doctrina de la austeridad sostiene que la inflación es la raíz de todos los males –desempleo y desequilibrio externo, entre los más notables–, y que ella encuentra su razón de ser y se alimenta del laxismo monetario y “de políticas financieras demasiado expansionistas” de los diferentes países. En consecuencia, las políticas de estabilización consisten en medidas deflacionistas que permitan restablecer el equilibrio externo por medio de la contracción de las importaciones inducida por la reducción del ritmo de la actividad económica.⁴⁵

Guillén caracteriza las políticas del FMI con tres rasgos: 1) medidas destinadas a reducir el gasto por medio de una restricción del crédito, elevando las tasas de interés; 2) fuerte oposición a todo intento de defensa de los trabajadores contra el rigor de la política de austeridad, y 3) una oposición a mejorar la balanza de pagos del país, por otras vías que no sean la devaluación monetaria.⁴⁶

En América Latina esas concepciones se han materializado en los programas de ajuste. De modo que, como afirma Salama, los regímenes políticos de los países endeudados están entre la espada y la pared. Entre, por un lado, su tendencia “natural” a someterse a las exigencias del centro, y, por el otro, la dificultad creciente para conducir una política tal, dado el estrechamiento de las bases, ya de por sí reducidas sobre las cuales reposa su legitimidad.⁴⁷

A esta dinámica han estado sujetos los países de América Latina y México, especialmente a partir de los años ochenta. La inserción económica se dio con base en la reducción salarial y en la excesiva explotación de los recursos naturales: *en la competitividad espuria*.⁴⁸ En esa década se agudizó la pobreza y, en diversos sentidos, aumentó la exclusión social. Aunque servicios como el educativo conservaron en algunos países su tendencia a la expansión, lo hicieron en condiciones sectoriales deterioradas. De manera particular, los programas de ajuste impactaron a la educación de diversas maneras:

1. al disminuir drásticamente las condiciones de vida de grandes sectores de población, se afectaron las condiciones nutricionales y de salud física y mental de la población infantil y juvenil, y con ello sus posibilidades de desarrollo y aprendizaje;
2. las repercusiones en los niveles de eficiencia del sistema educativo como consecuencia del aumento relativo de su costo para los diferentes sectores de la sociedad. Aun suponiendo constantes los precios de los artículos escolares, al disminuir el ingreso familiar como consecuencia del desempleo, el subempleo y la caída del poder

adquisitivo de los salarios, el peso de los gastos para educación dentro del presupuesto familiar aumenta. Hecho que hace más difícil el paso y el éxito escolar de segmentos significativos de la población. Esto por una parte, y por la otra, el grado en que la austeridad impacta directamente la vida cotidiana de las instituciones en donde las condiciones materiales son seriamente deterioradas;

3. en el férreo control que se ejerce sobre los salarios de los trabajadores de la educación. Situación que implica, para los profesores, la búsqueda de ingresos complementarios en detrimento de sus actividades profesionales. Esto por un lado, por el otro, la necesidad de movilizarse organizadamente para mejorar su situación. Lo que ha dado origen a conflictos y movimientos en los distintos países, que si bien son justos, afectan el desarrollo de las actividades educativas, y
4. los cambios en las formas sociales de mirar la educación, que ya no aseguran ni empleo ni movilidad social, lo cual incide en la demanda de servicios. Formas que actúan como reforzadoras en la legitimación de una más acentuada acción darwiniana del sistema educativo y con ello de las desigualdades sociales.⁴⁹

El impacto de estas políticas en la educación parece aún mayor si se considera que un estudio del FMI, a finales de la década anterior, señalaba la necesidad de pasar de las medidas de ajuste macroeconómico a otra de reestructuración en todos los niveles, incluyendo la vivienda, el retiro, los salarios y la educación.⁵⁰ El argumento sustentado era que la productividad tiene importantes repercusiones económicas pero sólo puede resolverse en el propio centro de trabajo. De hecho, se proponía pasar de una etapa de ajuste macroeconómico a otra de reestructuración de los diversos servicios en todos los niveles.⁵¹

Resulta obvio que todas estas políticas están emparentadas con las de financiamiento de la educación. Están en la base de las líneas de política que impulsa el Estado en la conducción del país y que afectan de una manera directa o indirecta las políticas educativas y de su financiamiento.

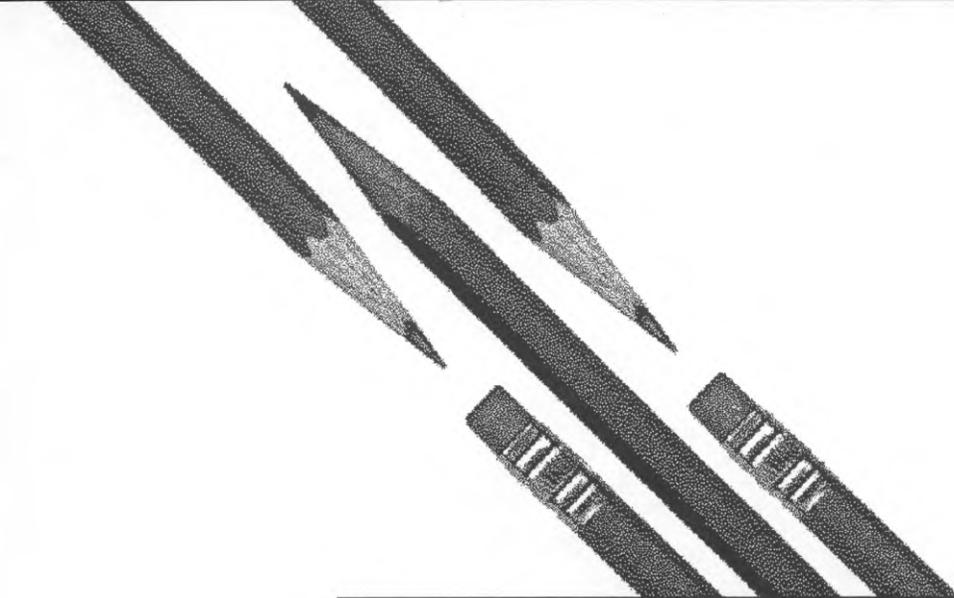
LA INTEGRACIÓN EN BLOQUES COMERCIALES

La integración del bloque europeo y la crisis de la economía norteamericana así como la filosofía del libre mercado, dieron origen al gran proyecto estadounidense de “La iniciativa de las Américas”, que tuvo como objetivo fortalecer la economía del gigante del Norte y derribar las barreras comerciales en todos los países del continente. En este contexto, los países latinoamericanos y México se vieron envueltos en el remolino de las alianzas estratégicas, en la búsqueda de una mejor inserción comercial. El Mercosur y el TLC se establecieron como eslabones de ese gran proyecto.

El establecimiento de bloques comerciales fue la salida que se presentó como viable para enfrentar los problemas de crecimiento económico. Problemas que derivaron del agotamiento del modelo de sustitución de importaciones de los países latinoamericanos. La integración comercial trajo dos consecuencias notables. Por un lado, se comenzaron a sentar las bases de un modelo de desarrollo “hacia fuera” y a modificar las estructuras sociales, políticas, legales y administrativas, para adecuarlas “al libre mercado”.

Por el otro, la competitividad –condición indispensable del intercambio comercial– ha descansado, hasta ahora, tanto en la explotación de los recursos naturales como en los salarios, sobre los cuales los programas de ajuste han tenido un control férreo.

La adecuación de las estructuras sociales a la integración comercial impactó e impactará los sistemas educativos. Los procesos de evaluación, de acreditación, y aun algunas políticas de financiamiento impulsadas recientemente en nuestros sistemas educativos, tienen su mira en “la compatibilidad” en el nivel regional, para facilitar los procesos derivados de la integración comercial.



C A P Í T U L O . I I I

GLOBALIZACIÓN, SABER
EDUCATIVO Y REFORMAS

... El saber no es como la moneda, que se mantiene físicamente intacta incluso a través de los intercambios más infames: se parece más bien a un traje de gran hermosura, que el uso y la ostentación van desgastando...

Umberto Eco

El nombre de la rosa

LA CIRCULACIÓN DEL SABER Y LAS REFORMAS

La globalización ha hecho posible impulsar procesos de reforma en el sector educativo, comunes para gran número de países. Así, se han generado experiencias descentralizadoras y se busca inducir una mayor participación de la comunidad en la educación, se pone énfasis en la gestión de las instituciones y la formación de maestros para mejorar la calidad de los servicios, en prácticamente todos los países del mundo. También se están desarrollando experiencias alternativas más flexibles de vinculación entre sistema educativo y empleo, con la intención de generalizarlas. Todas estas propuestas, de una manera u otra, impactan las políticas de financiamiento de la educación.

El planteamiento de reformas comunes hace suponer la existencia de problemas también comunes para los sistemas educativos de la gran mayoría de los países, independientemente de sus contextos. Fenómeno que puede explicarse por el isomorfismo de los mismos y por los rasgos de la *nueva realidad* de las sociedades contemporáneas, es decir, por las tendencias de la modernidad. Pero de manera particular encuentra su explicación en la rápida circulación del conocimiento y del saber en general. Y más específicamente, del saber que intenta explicar la realidad educativa e incidir en ella.

La generación y circulación de ese saber se hace posible gracias al respaldo de una infraestructura institucional y de medios de comunicación. Misma que se ha ido consolidando, día a día, y en forma cada vez más acelerada, con base en los avances de las telecomunicaciones. Es así que se han ido imponiendo teorías y propuestas que ganan influencia de manera universal. Las naciones industrializadas y algunos consorcios multinacionales de medios de comunicación han venido controlando la generación y la legitimación del saber educativo que mundialmente se considera relevante. Organizaciones internacionales como el Banco Mundial, la Unesco, el IIEP y la OCDE, con sus equipos de expertos y las amplias posibilidades de publicación y circulación de sus productos, en escala mundial, hacen posible el predominio de sus propuestas.

Las posibilidades de predominio son diversas según las instituciones de que se trate. Pero algunas tienen fuerte peso sobre los gobiernos, en especial, de los países en

desarrollo.⁵² Es el caso, por ejemplo, del Banco Mundial, que tiene capacidad para condicionar préstamos tanto para proyectos de investigación como de innovación que derivan en propuestas de reforma a los sistemas educativos. El Banco Mundial y las demás instituciones mencionadas estarían formando parte de lo que Schriewer llama el sistema internacional de comunicación y publicación en las ciencias sociales y la pedagogía.

Este autor destaca los aportes de la investigación en educación comparada que documentan la forma en que las conceptualizaciones de problemas y los sistemas conceptuales, las clasificaciones y las estadísticas, los estándares de evaluación y de calidad usuales en las organizaciones internacionales o en los centros angloamericanos de investigación, ponen en la actualidad a los lectores en todo el mundo bajo una presión de adaptación que tiene mucho éxito porque no se concibe como tal.⁵³ Asimismo, muestra cómo con esta dinámica, el sistema comunicativo de la ciencia se ha jerarquizado internacionalmente entre el centro –que coincide hoy en día casi totalmente con el espacio científico angloamericano– y la periferia.⁵⁴

Hay que concluir, dice Schriewer citando varios autores, que el sistema educativo y la investigación educativa no están simplemente integrados en procesos más generales de internalización y globalización de modelos culturales como otros campos de acción social. “Escuela”, en el sentido de modelo estructural, dice una tesis, es una “universalía evolutiva” del desarrollo sociocultural de la modernidad.⁵⁵

El vínculo entre modernidad y educación explica cómo reformas educativas y propuestas de cambio en los sistemas se universalizan. Explica cómo pareciera que los sistemas educativos, sin considerar su contexto, atraviesan por las mismas crisis, las mismas penurias y en consecuencia se hallen ante los mismos problemas y se plantean casi las mismas soluciones. Desde allí se comprende que se hable del agotamiento de los recursos para educación tanto en países desarrollados como en los países en desarrollo. Cuando históricamente la diferencia entre países, en niveles de gasto educativo y las necesidades de los mismos, es y ha sido notable.

Sin embargo, en estos procesos de universalización de problemas y estrategias de solución similares se hallan presentes, por una parte, el isomorfismo de los sistemas educativos que supone, naturalmente, la gestación y la aparición de problemas comunes. Pero por la otra, las contradicciones que generan esos procesos y las relaciones centro-periferia, hacen que las tendencias de universalización no sean tan simplificadas. Habría que tomar en cuenta que las propuestas consideran poco la cultura y las tradiciones pedagógicas y culturales particulares de cada región o país y que no es posible reformar al margen de ellas. Como contraparte, la revolución en las telecomunicaciones abre espacios que escapan a la circularidad de las ideas y teorías predominantes. Además, a esas agencias internacionales también se incorporan expertos regionales que conocen la realidad y los problemas educativos de sus países de origen y, en muchos casos, se sienten honestamente comprometidos con la búsqueda de solu-

ciones y se vuelven críticos ante algunas teorías dominantes.⁵⁶ Además, muchos de los estudios elaborados sobre la realidad y la problemática de algún país en particular, si bien son coordinados por los expertos de estas instituciones, son desarrollados por especialistas nacionales. Finalmente, la imposición de proyectos no implica que éstos sean asimilados tal cual fueron planeados. El paso por las burocracias nacionales y la necesaria concertación entre diversos actores involucrados en ello, hacen que los proyectos sean distorsionados, modificados o simplemente no se cumplan.⁵⁷

LAS TEORÍAS DOMINANTES

En la actualidad, la mayoría de los proyectos de reforma impuestos o propuestos para los sistemas educativos tienen su anclaje teórico en conceptualizaciones que circulan de manera predominante y constituyen el fundamento racional sobre el que se edifican. Predominan la teoría del capital humano y las ideas derivadas de la concepción de que existe un mercado de la educación. Asimismo, desde una perspectiva más amplia, algunas reformas y propuestas están vinculadas a los desarrollos recientes de los análisis de políticas públicas. Desarrollos que, a partir de la crisis del Estado benefactor, han puesto el énfasis en la incapacidad de la administración pública para resolver los problemas de la sociedad. Además, como consecuencia del desarrollo de la investigación educativa —que en los años ochenta se centró fundamentalmente en las instituciones, dejando atrás la investigación que buscaba la relación entre educación y sociedad en nivel macro, que caracterizó a la década anterior— algunos proyectos focalizan el problema de la gestión escolar e institucional como clave en la eficiencia de los sistemas y, en consecuencia, en la eficiencia en el uso de los recursos. Son estas teorías e ideas dominantes y algunos debates a partir de ellas las que a continuación se presentan, con la mira de construir el referente teórico particular que sustentan algunas de las reformas que han impactado la política de financiamiento del país.

La teoría del capital humano

Los orígenes de esta teoría se hallan en los trabajos desarrollados por Shultz y Becker, en la década de los sesenta. Para estos autores, la educación y la capacitación eran formas de generar beneficios futuros, individuales y sociales, por medio de ingresos más elevados. Proponían que el concepto de capital humano⁵⁸ era aplicable a cualquier actividad que aumentara la calidad y la productividad del trabajo e incrementara los niveles de ingreso futuros, como es el caso de la educación.

Esta conceptualización condujo a la búsqueda y propuesta de metodologías que permitieran, por una parte, calcular —al igual que en otras inversiones— la posibilidad de rendimiento; por la otra, que hicieran posible estimar la contribución de la educa-

ción al crecimiento económico y a las necesidades de formación de la mano de obra para un futuro próximo. Ampliar las posibilidades educativas con estas bases permitiría, en consecuencia, ampliar las posibilidades de una mejor distribución del ingreso.

A partir de la concepción de que el crecimiento económico es un proceso de acumulación de todas las formas de capital –medios de producción, fuerza de trabajo, bienes no perecederos y otros–, y de la premisa de que la educación hace a los trabajadores más productivos, se dedujo que la escasez de mano de obra calificada era un obstáculo para el desarrollo. Se afirmaba que las naciones del Tercer Mundo eran pobres no tanto debido a la estructura de las relaciones económicas internacionales, sino a las características internas, especialmente a la carencia de capital humano.⁵⁹

Con esta idea se intentó medir los efectos de los diferentes medios disponibles en un país dado sobre la futura tasa de crecimiento, tal como lo proponía Denison,⁶⁰ basado en los trabajos de Shultz. Para Denison un incremento en el PNB requiere un incremento de la calidad del insumo total (trabajo, tierra, capital), o una mejora de la productividad. En consecuencia, el aumento en los recursos destinados a la educación traería un mejoramiento económico. De aquí surgió la propuesta de calcular a futuro las necesidades en la formación de recursos humanos. Se elaboraron pronósticos de la demanda de mano de obra y sus características en términos de cualificación.⁶¹ Sin embargo, las previsiones nunca se vieron respaldadas por la realidad. En consecuencia, fueron cuestionadas las premisas conceptuales y sus metodologías. En especial, fueron ampliamente debatidos los supuestos base para la medición de los beneficios educativos. Se aducía por una parte que otras variables como la clase social y la habilidad innata intervenían en los logros educativos; por otra parte, se consideraba que los ingresos de la población no reflejan su potencial de productividad porque los mecanismos de distribución del mercado laboral son imperfectos. Finalmente, se consideraba que el beneficio económico directo de la educación constituye únicamente una parte del total de beneficios que acarrea y que los demás no son considerados en análisis de este tipo.

No obstante lo anterior, la idea de que la educación contribuye al desarrollo persistió y logró consenso. Actualmente, la búsqueda por definir y cuantificar los factores que determinan el desarrollo de los países ha vuelto a cobrar fuerza. Ahora que el avance espectacular del conocimiento y las posibilidades de la ciencia y la tecnología en la producción supondrían beneficios sustanciales para la humanidad en su conjunto. Lo que contrasta con la realidad, que muestra procesos acelerados de generalización y agudización de la pobreza en todos los continentes,⁶² al tiempo que la competencia de los mercados se intensifica en beneficio de los más poderosos consorcios internacionales. Se replantea la tesis de que es necesario concentrar esfuerzos en la educación y en la formación para avanzar hacia el desarrollo por la vía de la competitividad, clave para sacar provecho del ampliado mercado mundial.

A pesar de que los nuevos modelos de crecimiento desarrollados en la década de los ochenta no constituyen un cuerpo teórico homogéneo, tienen como objetivo común lograr que las fuentes de crecimiento sostenido sean endógenas.⁶³ Incorporan al modelo la inversión de capital humano, el aprendizaje por la práctica, las economías externas derivadas de la especialización y la integración de nuevos bienes a la composición de la producción.⁶⁴

Uno de los autores cuyo aporte es considerado entre los más notables, Roberto Lucas, propone un modelo al que integra de manera relevante la calidad y la preparación de la población. Predice que si el nivel de capital humano y físico de una economía es menor que la de las demás, su nivel de ingresos estará siempre relegado. Afirma que no puede haber flujo de capitales de los países ricos a los pobres si el nivel de capital humano de éstos es muy bajo con respecto al de los primeros. Y propone que un bajo nivel de capital humano hace que el capital físico sea menos productivo.⁶⁵ En la formulación de Lucas el ritmo de crecimiento de la economía está determinado por variables endógenas: el capital humano, las relaciones internacionales y las políticas económicas de los gobiernos.⁶⁶

A partir de formulaciones como ésta y a diferencia de lo que se discutía en los años sesenta, según afirma la OCDE, actualmente se pone mayor énfasis en la demanda cualitativa de trabajo y por consiguiente en las cualidades poseídas por la fuerza laboral. Se atribuye un mayor peso a la educación recurrente y a la formación de adultos. Se insiste en la formación no formal –al margen de la escuela y del sistema universitario y más allá del control inmediato de las autoridades educativas–, como hecho deseable y fuente de flexibilidad.⁶⁷

El énfasis del factor económico que deriva de las concepciones predominantes, también ha hecho resurgir los cálculos para estimar los mejores rendimientos en educación. En esta línea se sitúa el análisis que hace Reimers en su trabajo sobre deuda y financiamiento de la educación en América Latina. Fundamenta su estudio a partir de varias investigaciones que confirman la noción de que la educación es un factor que contribuye al desarrollo y que la inversión en ella produce dividendos en forma de rendimiento así como en aumento de productividad y de otros objetivos sociales. Cita estudios que destacan la importancia de la escuela en países en desarrollo y de bajos ingresos como los de Leigh y Simmons en 1975, y los de Shiefelbein y Simmons en 1981. Menciona también los trabajos realizados por Heyneman y Loxley, quienes investigaron si los hallazgos del informe Coleman se aplicaban también a los países en desarrollo, y concluyeron que el efecto de la escuela es significativamente más alto en países de bajos ingresos. Reimers también retoma los estudios realizados por Psacharopoulos en la década de los setenta y actualizados en 1985, que confirman que los créditos a la educación (medidos en tasas de retorno o con procedimientos de contabilidad de crecimiento agregado) son mayores en países de más bajo ingreso per cápita.

Para Reimers, a pesar de la evidencia a favor de la contribución de la educación al desarrollo y a pesar de la existencia de métodos racionales para “optimizar” esa contribución, la realidad del desarrollo educativo en la mayoría de los países es “sub-óptima”: No contribuye todo lo que podría al desarrollo. Situación que explica por cuatro razones principales: 1) la poca inversión en educación como conjunto; 2) distribución inadecuada del presupuesto entre los diferentes niveles educativos, 3) el uso ineficiente de los recursos en el nivel de las escuelas individuales, y 4) la inequidad en la distribución de los costos y los beneficios entre distintos grupos de ingreso.

Las concepciones economicistas de la educación predominan en propuestas que si bien son planteadas desde concepciones y preocupaciones humanísticas, difícilmente son operacionalizables dado que, en su puesta en marcha, intervienen diversos factores que reducen los objetivos de desarrollo humano propuestos para adecuarse a las necesidades y requerimientos de la esfera económica. Sólo haremos referencia a dos propuestas concretas. Una enfatiza dar prioridad al desarrollo del sistema educativo y de investigación científica y tecnológica, para lograr mayores niveles de competitividad y avanzar en el desarrollo económico, tal como lo propone la CEPAL. Otra hace referencia a la inversión, en países en desarrollo, de manera prioritaria en la educación básica, como lo plantean diversas agencias internacionales: el Banco Mundial, la Unesco y las agencias que patrocinaron la Conferencia Mundial sobre la Educación para Todos, en 1990.

La propuesta CEPAL-Unesco

La Comisión Económica para América Latina y la Unesco⁶⁸ elaboraron recientemente una propuesta amplia en la que si bien está presente el objetivo de la competitividad, éste no se desliga de la formación moderna de la ciudadanía. Busca transformar la educación, la capacitación y el uso potencial científico-tecnológico de la región para alcanzar simultáneamente dos objetivos: la formación de la moderna ciudadanía y la competitividad internacional.

Desde la óptica de la estrategia educacional, la competitividad apunta, en primer lugar y esencialmente, hacia la idea de generar y expandir las capacidades endógenas necesarias para sostener el crecimiento económico y el desarrollo nacional dentro de un cuadro de creciente globalización e internacionalización.

Entre esas capacidades los recursos humanos calificados, así como el conjunto de las instituciones formativas y de producción y aplicación de los conocimientos, son su componente más significativo. La competitividad, desde el enfoque de la CEPAL, supone una efectiva integración y cohesión social que permite aprovechar esas capacidades en función de una exitosa inserción internacional. Su meta final es lograr un nivel más alto de vida para los ciudadanos.⁶⁹

Esta competitividad es concebida con un carácter sistémico, caracterizada por una red de vinculaciones entre las empresas y el sistema educativo, la infraestructura tec-

nológica, energética y de transportes, las relaciones entre empleados y empleadores, el aparato institucional público y privado y el sistema financiero. La transformación productiva no podría ser simplemente la resultante de crear un clima macroeconómico apropiado y estable, sino que habrá de combinarse con políticas sectoriales. La superación del encapsulamiento sectorial se considera una de las claves de la transformación productiva.

La CEPAL atribuye igual importancia a la equidad y a la transformación productiva y sostiene que ambos conceptos se refuerzan entre sí. La cooperación regional e internacional es un contribuyente vital en la transformación productiva. La formulación y aplicación de políticas deberá ocurrir en democracia, pluralismo y participación. Se propone una renovación del estilo de la intervención estatal que concentre las acciones en el fomento de la competitividad, la equidad y la sustentabilidad ambiental.

La prioridad de la educación básica

Según Psacharopoulos, existe consenso entre analistas educativos en torno a que de todos los niveles, la educación primaria es la inversión más eficiente en países que aún no la universalizan.⁷⁰ Asimismo, se da por demostrado que este nivel puede reducir la pobreza.⁷¹

En estos supuestos, pero incorporados a una visión humanista más integral, descansa la propuesta que surgió de la Conferencia Mundial sobre La Educación para Todos, realizada en Jomtien en 1990. Allí se planteó la necesidad de dar educación básica a los niños, jóvenes y adultos para construir un capital humano flexible mientras alivia la pobreza. Usando fondos públicos el Programa de Educación para Todos (EFA), asumiría que cada uno tenga acceso a un bagaje básico de conocimientos y destrezas a fin de incrementar sus oportunidades para el trabajo productivo en la economía global. Según ese programa:

Toda persona –niño, adolescente o adulto– debe poder beneficiarse de una formación concebida para responder a sus necesidades educativas fundamentales. Esas necesidades incluyen tanto los instrumentos de aprendizaje esenciales (lectura, escritura, expresión oral, cálculo, resolución de problemas) como los contenidos educativos fundamentales (conocimientos, aptitudes, valores y actitudes) de los que todo ser humano tiene necesidad para sobrevivir, para desarrollar todas sus facultades, para vivir y trabajar en la dignidad, para participar plenamente del desarrollo, para mejorar la calidad de su existencia, para tomar decisiones claras y para continuar aprendiendo.⁷²

Sin embargo, a pesar de los buenos propósitos, en los hechos el enfoque humanístico ha sido descentrado y en su lugar se ha distorsionado la propuesta al servicio del paradigma de ajuste estructural. Como bien afirma José Luis Coraggio,⁷³ la premisa básica del Banco Mundial es que un mercado global sin trabas decide mejor qué trabajos son localizados en qué países. El principal objetivo de sus esfuerzos educativos es preparar

a la gente para los trabajos de la oferta económica global. Sin embargo, en gran parte de Latinoamérica estos trabajos son de bajas destrezas, pobremente pagados, que producen bienes y servicios para los norteamericanos, europeos y japoneses. La educación que prepara trabajadores para estas tareas es por lo tanto limitada y estrecha.

Coraggio agrega que después de una década de reunir investigación educativa cuantitativa y análisis político, el Banco Mundial ha concluido que la educación primaria debería ser la pieza central del EFA. Conclusión que es resultado de estrictos indicadores económicos, tales como tasas de retorno individual. Con base en datos y en años adicionales de educación, el Banco Mundial ha encontrado que a más bajos niveles de escolaridad se logran mayores incrementos en los ingresos. Incrementos superiores a los logrados con niveles altos de educación. Asume, en consecuencia, que el principal recurso de un país en desarrollo sería un *pool* de mano de obra más barato y flexible produciendo bienes y servicios para la exportación. Pero agrega Coraggio, el verdadero incremento en los ingresos será registrado no en los países en desarrollo sino en los consumidores que importan esos bienes. Es decir, habría una transferencia de los beneficios en favor de los países con mayores índices de consumo, por ende los más desarrollados. Este planteamiento del autor bien puede respaldarse en el control de los bajos salarios en los países en desarrollo, producto de los programas de ajuste aplicados desde las década pasada.

Para Coraggio, un análisis más profundo llevaría a otras propuestas. Si se examinan los elementos que comprenden un sustancial aprendizaje y proceso de desarrollo con verdaderos beneficios para un país determinado, se recomendaría más soporte público en educación superior. Sin este soporte no habría suficientes técnicos de alta calidad, ingenieros, comunicadores, trabajadores sociales, diseñadores e investigadores científicos, para contribuir al desarrollo continuo de un país y de la educación. Por lo anterior, este autor considera que la visión del Banco Mundial es unidimensional y distorsiona los objetivos humanísticos del Programa de Educación para Todos.⁷⁴

Desde luego que las discrepancias de Coraggio no son las únicas críticas que se hacen a las propuestas basadas en la teoría del capital humano. La revisión de la experiencia en las décadas pasadas, cuando en casi todos los países se registró un notable crecimiento de la escolaridad que no desembocó en el desarrollo esperado, pone en duda los logros. Evidentemente que diversos factores económicos –algunos ya señalados–, sociales, políticos y culturales que han determinado nuestra particular modernidad, se hallan en la base de las explicaciones de los resultados. Pero, reconociendo que la educación contribuya al desarrollo queda por definirse el tipo de desarrollo del que se habla. Hasta hoy, pese a los avances, éste no parece haber tenido como objetivo la satisfacción universal de las necesidades básicas ni el bienestar de la humanidad. Éstos no son los objetivos que se hallan en los cálculos económicos como se comprueba con las tendencias que pinta la *nueva realidad capitalista*.

Al respecto, la misma OCDE parece escéptica cuando señala que puede ser demasiado simplista plantear la problemática derivada de la relación entre cambios en el sistema productivo, avances científicos y tecnológicos, y conocimientos y habilidades por desarrollarse en la escuela, en términos de “adaptación” e inadaptación globales de la fuerza de trabajo. Porque es difícil afirmar que todos o siquiera la mayoría de los futuros trabajadores ahora en la escuela se hallarán en sectores laborales de gran destreza. Por el contrario, resulta probable que muchos sufran prolongados periodos de paro. Afirma que las escuelas no existen exclusivamente para lubricar la economía. Pues mientras las presiones económicas y políticas suelen ser inmediatas, la aportación de la educación a la sociedad y a la economía es de largo plazo.⁷⁵

Pese a las objeciones, la teoría del capital humano da pie a la exigencia de mayores inversiones en educación. Tanto de gasto público como privado, como al respecto lo ejemplifican las propuestas de la CEPAL. En relación con el sector educativo, el documento CEPAL-Unesco propone el compromiso financiero de la sociedad con la educación, orientando políticas en tres sentidos y de acuerdo con los siguientes planteamientos:

- a) Estabilidad y coherencia del financiamiento público. Las consideraciones sobre la necesidad de aumentar la eficiencia del sistema de formación de recursos humanos no eliminan la necesidad que existe, en la mayor parte de los países de la región, de ampliar el financiamiento público para asegurar una educación de calidad. Ese financiamiento debe ser relativamente estable para evitar fluctuaciones en los ingresos de los establecimientos, como las experimentadas por algunos países durante la década pasada, que restan continuidad a los proyectos educativos nacionales y locales.
- b) Diversificación de las fuentes de financiamiento. Una solución para aumentar a la vez el monto y la estabilidad del financiamiento de la educación es la diversificación de sus fuentes. En la región, los recursos fiscales han aportado la mayor parte del financiamiento para la educación y la capacitación técnico-profesional. Existe, por lo tanto, un espacio para el aumento de la contribución del sector privado, ya sea de los hogares o de las empresas.

Según la propuesta CEPAL-Unesco, el acceso a un financiamiento diversificado no tendrá el mismo significado en todos los niveles educativos, ya que la casi totalidad del financiamiento de la educación básica y media seguirá realizándose con cargo a los fondos públicos. En varios países, sin embargo, se puede conseguir la participación de fondos públicos locales, la que puede alcanzar volúmenes importantes. Por otro lado, el sector productivo puede tener interés en algunas contribuciones específicas, como por ejemplo suministrar equipos y materiales, financiar programas preescolares en beneficio de los hijos de sus empleados, etcétera.

El documento propone que la diversidad de fuentes de financiamiento fortalecerá la autonomía de las instituciones. Por un lado, podrán reforzar su misión y su identidad propias, aprovechando su libertad de iniciativa, a la vez que procurarán elevar

nivel de la demanda es poco sensible al precio, la reducción de éste (o de la subvención) deberá ser importante. Si la demanda es elástica, una débil reducción de precios puede desencadenar un fuerte aumento de la demanda.

En el caso del producto “educación” se reconoce que la situación es mucho más complicada, pues es necesario considerar sus particularidades, entre las más importantes:

- a) Existen varios productos que corresponden a los diversos tipos y niveles de enseñanza, por lo tanto sería necesario hablar de diversas elasticidades de la demanda.
- b) La elasticidad de la oferta y la de la demanda pueden ser muy diferentes. Es decir, la oferta podría ser inelástica y la demanda elástica, e inversamente. También podría darse el caso de que la demanda aumentara mucho más rápido que la oferta. De modo que en un mercado libre, para reducir la demanda, sería necesario un aumento de precios. Por el contrario, en un sistema en el que la enseñanza es gratuita y donde, por consecuencia, las fuerzas del mercado no pueden jugar un rol correcto, entonces se pueden esperar los resultados siguientes:
 - si los poderes públicos son sensibles al crecimiento de la demanda, la oferta de enseñanza pública se acrecentará;
 - si los poderes públicos no pueden sistemáticamente responder al crecimiento de la demanda, conservarán la oferta cerrada para un número limitado (*numerus clausus*) en la enseñanza pública;
 - en ese caso, el excedente de la demanda será trasladado a los establecimientos privados locales o extranjeros, más sensibles a la evolución de la demanda;
- c) La capacidad del consumidor de procurarse educación no está solamente determinada por sus recursos financieros, sino también por otros criterios que fijan los propios establecimientos escolares, como por ejemplo las aptitudes intelectuales;
- d) La adquisición de la educación no se hace en una sola vez, el adquirente debe constantemente demostrar sus capacidades;
- e) La educación tiene una dimensión social relacionada con el valor que le atribuye la sociedad, particularmente cuando ella condiciona el acceso a profesiones prestigiosas o cuando es recibida en establecimientos de élite;
- f) La reacción a un error de selección (decisión) es tan lenta que es prácticamente imposible corregir sus consecuencias finales. En ausencia de un mecanismo corrector, la demanda puede continuar creciendo en la misma dirección antes que los padres y los alumnos reciban informaciones sobre el valor relativo de ciertas formaciones y de sus consecuencias profesionales. Su reacción podría ser errónea o de desinterés, lo que no conduce a una evaluación sino hasta varios años después, cuando las condiciones del mercado podrían ser radicalmente diferentes. Lo mismo acontece con los poderes públicos y sus intervenciones,

generalmente poco exitosas, para corregir la demanda. Todo ello genera continuas fluctuaciones de ésta y del mercado de personal calificado.

A estas particularidades de la educación se agregan otras derivadas de la relación entre recursos y eficacia, que tienen su origen en la naturaleza del resultado final, la formación. Su medición se dificulta, puesto que el producto educación es definido, a menudo, de manera diferente por los productores y quienes la adquieren. Éstos la ven como un diploma que les permitirá ejercer una profesión. Muy raramente valoran la satisfacción personal que les ofrece. Los productores, por su parte, tienen una percepción multidireccional de la educación y le asignan un cierto número de objetivos incluyendo, naturalmente, los de responder a las necesidades de mano de obra de la economía y de producir las calificaciones profesionales adecuadas.

En esta misma perspectiva de la regulación del mercado y de los costos, las particularidades de la educación mencionadas originan dificultades metodológicas para evaluar su eficacia.⁷⁸ En el caso de la educación, a la multiplicidad de objetivos corresponde una multiplicidad de "outputs" a partir de los cuales la eficacia debe ser medida. Esto, evidentemente, torna muy difícil la tarea pues resulta prácticamente imposible poner precio sobre los "outputs". En ciertas condiciones, los sistemas de enseñanza y las escuelas dan una importancia variable a diferentes "outputs" de la educación y orientan la distribución de sus recursos disponibles más hacia la obtención del máximo resultado (*output*) –en detrimento de otros–, que hacia optimizar los resultados en todas las categorías de objetivos (*outputs*).

En un intento por superar estas dificultades metodológicas, en algunos trabajos se utiliza el cálculo de gastos por alumno⁷⁹ para cuantificar la eficacia. Así se considera que a un crecimiento de los gastos por alumno corresponde una disminución de la eficacia.

Según los planteamientos de la OCDE, la principal debilidad de este cálculo radica en que, dada la fuerte intensidad de mano de obra en la educación, se tienen escasas posibilidades de aumentar su productividad. El fundamento sobre el que se apoya ese planteamiento, es el hecho de que los sistemas de enseñanza han salvaguardado el monopolio de la transmisión del conocimiento mientras que las tecnologías se desarrollaron muy rápidamente en el curso de los últimos veinte años sin haberse aprovechado, lo cual sucedió por diversas razones:

- a) Se valora la presencia humana en la educación, independientemente de la capacidad del enseñante para transmitir la información, por el soporte psicológico que concede al alumno. Aunque la influencia de los profesores no sea siempre positiva y en ciertas condiciones –ambiente de clase, estabilidad emocional del maestro, o las dos–, pueda tener efectos negativos sobre el comportamiento de los alumnos y sobre su motivación para aprender.
- b) En razón del nivel actual de desempleo, existe siempre una demanda persistente para los puestos de profesores, a pesar de los salarios relativamente bajos.

En resumen, la OCDE pone el acento en las características y en los objetivos no económicos de la educación para contraponerlos a la propuesta conceptual de la educación como mercancía. Esta crítica tiene la virtud de resaltar aspectos presentes en la dinámica de las instituciones escolares, pero generalmente ausentes en el momento de analizar las propuestas de financiamiento o de evaluar los resultados y los beneficios de la educación.

EL DEBATE SOBRE EL ESTADO, SUS REFORMAS Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

La crisis del Estado benefactor ha traído un importante impulso al estudio de las políticas públicas.⁸⁰ Mismas que se han visto atravesadas por dos tipos de influencia. Una, relacionada con el conjunto de perspectivas y metodologías propias de las disciplinas que han contribuido a su desarrollo (derecho, ciencia política, economía, etcétera). La segunda, tiene que ver con los acontecimientos de la realidad social, que han influido tanto en la elección de sus problemas como en la manera de enfocarlos.⁸¹ Tal es el caso de los problemas derivados de la crisis del Estado benefactor e interventor.

Al respecto, entre los autores que más han impactado recientemente se halla Crozier. A partir de un agudo análisis de la burocracia francesa y de las necesidades que le impone la modernización, Crozier destaca la incapacidad de los gobernantes y de la burocracia para comprender y actuar ante los cambios y propone, para avanzar en ese proceso, un Estado modesto. Un Estado, dice, arrogante, omnipresente y omnícompetente es por necesidad impotente, pues sólo sabe ordenar a partir de principios abstractos y de perspectivas generales. Sólo un Estado modesto puede mostrarse activo, pues es el único capaz de escuchar a la sociedad, de comprender a los ciudadanos y por consiguiente de servirles ayudándolos a realizar por sí mismos sus objetivos.⁸² Es tiempo de reconocer –añade– que la política de los “proyectos de la sociedad” –socialistas o liberales– es fantasmagórica, que los tecnócratas han sido rebasados con mucho en la sociedad actual. Por lo tanto, el Estado debe ser desacralizado.

A estas proposiciones se han comenzado a contraponer otras que, coincidiendo en la necesidad de transformar al Estado, cuestionan algunos planteamientos como los de Crozier. Kliksberg, por ejemplo, analiza las propuestas de reforma del Estado para América Latina, a partir de lo que califica de un trágico desencuentro histórico entre la explosión de una crisis económica profunda y el desarrollo de la democratización. Reconoce que existe en la región una profunda brecha entre la capacidad administrativa del Estado y las responsabilidades crecientes que le han sido encomendadas en las últimas décadas. Plantea la necesidad de una reforma profunda en el aparato público. Pero una reforma que supere lo que llama “los debates-trampa”.⁸³ Uno de ellos es el

relativo al tamaño del Estado y el otro a su incapacidad congénita. Cita un estudio de Rati Ram, quien examinó la evolución del Estado en 115 países en el periodo 1960-80. El principal resultado es que un mayor tamaño del Gobierno tiene un efecto positivo sobre el desempeño económico y el desarrollo.⁸⁴ Además compara, con base en algunos indicadores, entre el tamaño del Estado en países desarrollados y los de América Latina y concluye que la alegación del "hipertamaño" no es corroborada por esa comparación.

Para Kliksberg, la imagen del Estado todopoderoso no es compatible con las pronunciadas ineficiencias sustantivas del Estado latinoamericano. Un Estado de pobre capacidad de gestión es, independientemente de su tamaño, operacionalmente débil. El Estado latinoamericano real con acentuadas deficiencias organizacionales y con limitaciones de capacidad de gestión para manejar áreas esenciales como, por ejemplo, el control impositivo, aduanero, el sistema de cambio o las leyes del trabajo con capacidad endeble para la negociación, se halla en la práctica muy distante de la imagen de poder. El tema real no parece ser el tamaño del Estado sino el de reanalizar su rol histórico en función de las nuevas condiciones económicas y la necesidad de democratización. Resalta la importancia de estudiar el aparato público a la luz del proceso global. Si el modelo global es autoritario, contaminará seriamente el aparato público induciendo, mediante múltiples efectos negativos, la generación de fuertes tendencias de antiproduktividad.⁸⁵ Y agregaríamos, de desperdicio de recursos, de corrupción y aun de la gestación de poderes paralelos, como en el caso del narcotráfico, o de las alianzas entre éstos y los poderes políticos, cuyas reglas de juego se fincan en la violencia y rompen con la legalidad. Autoritarismo y marginación constituyen el binomio que explica, fundamentalmente, el surgimiento de movimientos armados como Sendero Luminoso, la guerrilla colombiana y más recientemente el EZLN.

En el debate sobre el Estado y su reestructuración predomina sin embargo la posición de Croizer. El Estado mínimo que deje paso a la sociedad y a la iniciativa privada para asegurar eficiencia y productividad, es la concepción dominante y sobre la que se apoya la reestructuración del Estado. La propuesta, muchas veces retomada de manera simplista, pareciera asumir que en la sociedad los diversos grupos están en iguales condiciones y posiciones para hacerse cargo de las funciones que "libera" el Estado. Los intereses de esos grupos están ausentes.

Es claro que, en general, la burocracia ha generado problemas y que hay una necesidad urgente de cambios profundos en la esfera de la gestión pública que mejoren los servicios. Pero es necesario hacerlo desde el análisis histórico que permita reconstruir los factores, las circunstancias, los objetivos y las condiciones que están en el origen de las deficiencias. Retomar el análisis desde una visión más integral que considere los caminos por los que hemos transitado en nuestra aspiración a la modernidad. Al tiempo que considere también las tendencias actuales, como las señaladas por los posfordistas. Desde esa perspectiva, la reducción del Estado a su mínima expresión no consti-

tuiría por sí sola la garantía para lograr la competitividad y el desarrollo. No obstante, en algunas de estas ideas se sostienen ciertos proyectos educativos, como se identificará en el siguiente apartado. La tendencia privatizadora sería un ejemplo.

Además del debate anterior, el problema del Estado está presente en la ciencia política actual, al cuestionar y analizar aspectos como autonomía y soberanía. Conceptos que se discuten ante las circunstancias de hoy, en las que las comunidades nacionales han dejado de ser las que determinan, en diversos sentidos y aspectos, en forma única sus propios proyectos. Es así que se plantean preguntas como la que se hace Held:

¿hasta qué punto la teoría moderna del Estado soberano —que presupone la idea de un destino nacional común y de una comunidad que se gobierna a sí misma y determina su propio futuro— está amenazada por la naturaleza de las relaciones globales?⁸⁶

Para Held, no es posible concluir —pese a las evidencias que muestran que las relaciones internacionales han erosionado los poderes del Estado moderno— que su soberanía ha sido minada.⁸⁷ Por tanto, la soberanía como capacidad de “tomar las decisiones últimas y adecuadas y de promulgar y asegurar el cumplimiento de las leyes dentro de una comunidad”, debe ser concebida como una soberanía dividida y limitada por la propia naturaleza de su pluralidad. Para Chamlers, en cambio, la globalización conlleva una serie de procesos de “internalización de la política de cada Estado”. Se trata de fuerzas que inciden en la política interna y que, consecuentemente, deben ser consideradas como elementos del propio “sistema político” del Estado en cuestión.⁸⁸

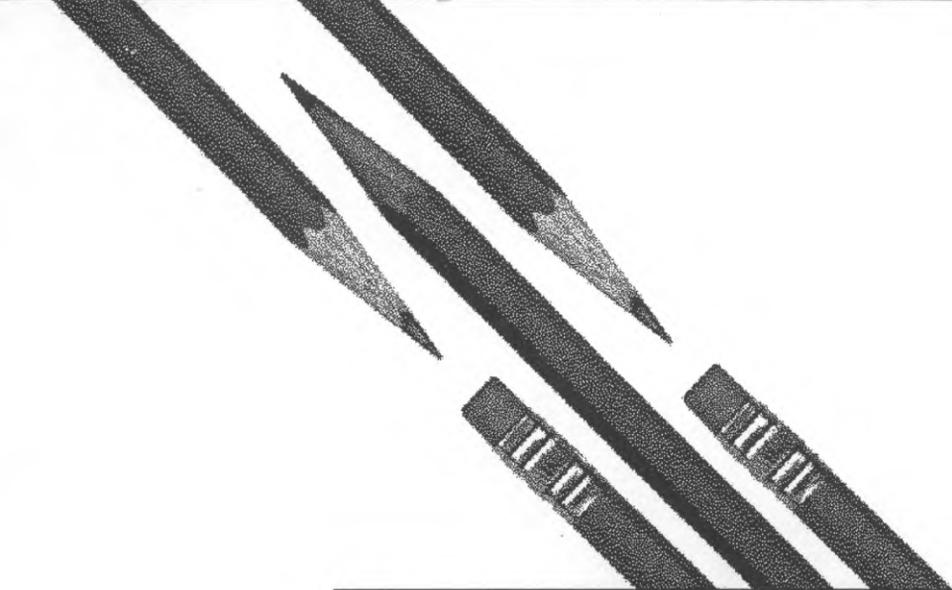
Asimismo, este autor señala que la propuesta de internalización de la política no debe ser exagerada, pues no se trata de una realidad totalmente nueva, ni debiera ser interpretada como la preeminencia de las fuerzas externas sobre las internas en la conformación de toda política (*policy*) actual. La política de los “extranjeros” ha venido teniendo un peso histórico importante en distintas circunstancias.

Otra perspectiva en el estudio de los tipos y formas de vinculación internacional, hace referencia a las relaciones formales e informales. Luard, por ejemplo, considera que en términos generales las *relaciones internacionales* no pueden reducirse a los lazos que se establecen entre las respectivas representaciones exteriores en los Estados. Pues la concepción de la política mundial que asume que en la arena internacional los ciudadanos se expresan por conducto de su gobierno, presupone que la opinión de un ciudadano coincide en todas las cuestiones con las de sus compatriotas. Deja de lado el hecho de que el interés de un ciudadano, o grupo de ciudadanos particulares, puede diferenciarse de la supuesta mayoría y que dentro de un Estado existen opiniones minoritarias que también buscan influir y hacerse escuchar internacionalmente.⁸⁹

En efecto, las tendencias globalizadoras han traído aparejadas las transformaciones en la naturaleza del poder. Las lealtades políticas son más amplias que lo que permitiría concebir la tradicional separación entre el Estado y el ciudadano.⁹⁰ La política moderna es una política global como lo muestra el surgimiento de movimientos socia-

les, que en busca de nuevas formas de solidaridad civil han logrado traspasar fronteras y repercutir en la opinión pública de todo el mundo –aquí tenemos el caso de Chiapas, como un ejemplo reciente–, lo que ha permitido redimensionar globalmente algunos problemas que antes eran percibidos en forma heterogénea y localizada.⁹¹

Si bien por su incipiente desarrollo este enfoque no parece haber sido estudiado en relación con políticas educativas y/o de financiamiento de la educación, permite ampliar las posibilidades de análisis. En cierto sentido, el enfoque internacional ha sido abordado aquí en los apartados anteriores.



C A P Í T U L O I V

LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS
Y TENDENCIAS RECIENTES
QUE IMPACTAN
EL FINANCIAMIENTO
DE LA EDUCACIÓN
EN AMÉRICA LATINA

Desde la década de los ochenta hasta la fecha se han impulsado en América Latina reformas que impactan el monto, las fuentes, los mecanismos, las prioridades y la distribución de los recursos destinados al sector. En el contexto de la crisis, de programas de ajuste, de liberalización de los mercados y de reestructuración del Estado, de la búsqueda por una mejor inserción en el comercio mundial, los sistemas educativos han registrado en América Latina tendencias y se han visto compelidos a emprender reformas para adecuarse a las nuevas y cambiantes condiciones externas. En esas tendencias y reformas se puede identificar la presencia de algunos rasgos que señalan los posfordistas. Así como algunas de las ideas que en torno a la educación circulan de manera predominante, desarrolladas en los anteriores apartados de este trabajo. A distancia y en su conjunto, esas reformas y tendencias apuntan hacia nuevas formas de relación entre la educación, el Estado y la sociedad.

Después del periodo de notable expansión de los servicios educativos –que abarcó desde mediados de la década de los cincuenta hasta inicios de los ochenta– registrado en numerosos países, y del consecuente aumento de recursos para ello, los sistemas educativos se vieron fuertemente cuestionados. Se afirmaba que la masificación, reconocida como un logro, se había dado al precio de ciertos deterioros.⁹² Se desplazó la atención hacia la calidad de los servicios. Se señaló la escasa vinculación entre sistema educativo y sistema productivo, entre la escuela y la vida. Se pusieron en evidencia los problemas administrativos de los aparatos burocráticos –en particular la centralización– como obstaculizadores para ofrecer servicios eficientes y eficaces. Igualmente los sindicatos, que habían contado como actores principales de la vida sectorial, en los hechos fueron pasando a papeles secundarios o fueron blanco de ataques y de políticas tendentes a su desintegración, aun aquellos que desde el propio Estado habían sido protegidos mediante políticas corporativistas.

En relación con el financiamiento, desde mediados los años setenta comenzó a perfilarse en muchos países como un problema que tendía a agudizarse. Del mismo modo se fue generalizando la idea de que se estaban agotando las posibilidades de incrementar los recursos destinados a la educación, y la convicción de que la abundancia financiera no resuelve por sí misma el problema de la calidad.⁹³

Con base en éstas y en otras concepciones y señalamientos, en América Latina se emprendieron reformas encaminadas a lograr “la competitividad” en el sector y aumentar la eficiencia en el manejo de los recursos. Objetivos que dieron origen a tendencias y a proyectos, algunos ligados entre sí, que ponen el énfasis en mejorar la gestión y la administración de las instituciones y sistemas. Mismos que constituyen el sustento racional con el que se impuso la restricción de recursos registrada en la década pasada. Es claro que el modelo de gestión y de administración de los sistemas educativos, con base en el cual se masificaron los servicios, mostraba síntomas de deterioro y de agotamiento. Sin embargo, la fuente de los principales problemas sectoriales en los ochenta fue la drástica disminución de los recursos destinados a la educación. En ese contexto, se impusieron estrategias tendentes a diversificar las fuentes de financiamiento y a estimular la cultura de “la rendición de cuentas” y de la evaluación, como base para la asignación de recursos.

Al cuadro anterior habría que agregar la tendencia hacia la privatización de los servicios, producto de diversos factores que entre los más notables están la idea generalizada de la mala calidad de los servicios ofrecidos por la educación pública y la creencia, también generalizada, de que la educación privada es mejor; la disminución de la oferta de los servicios públicos como consecuencia del “achicamiento del Estado” y de algunas modalidades de descentralización así como la aplicación en el sector de las ideas sobre el “mercado de la educación”, propiciaron esa tendencia.

LA GESTIÓN

En la región se está dando énfasis a modificar la gestión escolar e institucional. Se impulsa un modelo de gestión colegiado que desplace a la gestión autocrática y burocrática, con el objeto de mejorar los servicios. Se trata de crear una conciencia de los beneficios de esta estrategia. Beneficios que derivan de mejorar la “rendición de cuentas”, de lograr una mejor utilización de los recursos y mayor participación de los padres de familia y de la comunidad. Se trata también de crear conciencia, como se afirma en un boletín del IPE, en cuanto a que la *marketización* de la educación está en el orden del día.⁹⁴

Con esta óptica se han desarrollado diversos proyectos que inciden directamente en las condiciones laborales de los profesores. Se parte del postulado de que mayores niveles de profesionalización son, en el mediano y largo plazos, la condición necesaria para obtener el reconocimiento salarial y social que demanda el ejercicio de la profesión docente.⁹⁵ En consecuencia, se han reformado las políticas salariales y por ende las políticas de financiamiento. Esto por un lado, por el otro, el impulso a las estrategias que fomentan la “cultura de la rendición de cuentas” y la evaluación se han liga-

do a la asignación de recursos, con diversas variantes. La asignación de recursos por la vía de proyectos y la presupuestación con base cero, constituyen las técnicas administrativas que las respaldan.

LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN BÁSICA Y MEDIA

La descentralización es un proyecto impulsado por diversas agencias internacionales desde los años setenta. Surge, fundamentalmente, como respuesta a los problemas generados por la administración centralizada que caracterizó la mayoría de los sistemas educativos. Pero ha cobrado fuerza ahora en el contexto del Estado pequeño, de la crisis económica y de los programas de ajuste.

En América Latina se impusieron diversas modalidades de descentralización: la municipalización, la regionalización y la federalización. Sin embargo, el análisis de las investigaciones que sobre el tema hace Hevia muestra que en nuestro continente al igual que en otros del mundo, se utiliza un mismo lenguaje para referirse a procesos diferentes. La experiencia al respecto ha mostrado que la descentralización –cualquiera que sea su modalidad–, por sí misma no es una estrategia que mejore los servicios ni que permita mayor participación de los diferentes actores en el sistema educativo. Por ello, ese proceso está ahora en el centro de un debate.

En América Latina la descentralización ha servido en algunos casos para atomizar la organización magisterial sindical y/o para reducir el déficit fiscal. Y en otros casos ha favorecido la privatización de los servicios sin lograr los objetivos originalmente propuestos con el proyecto: mejorar la calidad de los servicios. Así lo demuestra una investigación reciente realizada por Prawda. De acuerdo con los resultados de ese trabajo, la descentralización no ha provocado en varios países del continente mejores logros de aprendizaje en los alumnos, particularmente en los de origen popular.⁹⁶

Asimismo, es difícil evaluar en qué medida la descentralización ha logrado aumentar, como se propone, la participación de los sujetos involucrados en la vida educativa: padres, maestros, comunidad. Antes, si bien esa participación había existido, había sido poco registrada por la investigación educativa. En esas circunstancias, lo que puede adelantarse como hipótesis es que esa participación puede ser propiciada, dentro de ciertos límites, por la institución escolar. Pero más dependerá de las condiciones de vida de las comunidades. La modernidad ha traído consigo cambios en los modos de vida, en la percepción y uso del tiempo y en la organización familiar. El tiempo destinado a la vida laboral, al transporte, a las labores de sobrevivencia absorbe los mayores esfuerzos. La escuela es vista como la institución “especializada” de las tareas educativas, que es atendida por personal también especializado y organizada por un complejo aparato administrativo. De modo que poco tiempo, fuera del

horario escolar o laboral, pueden dedicar los padres y aun los maestros a tareas relacionadas con la institución. Factor que entre otros limita las posibilidades de la anhelada participación.

Hevia elabora un estado del arte de las investigaciones que tienen por objeto la descentralización en los países de América Latina y advierte una distancia apreciable entre las formulaciones de principio, las normas adoptadas y los procesos concretos de reorganización del aparato educativo. Observa, además, que la descentralización genera un amplio debate sobre el papel que compete al Estado central en la implementación de estas políticas y que también genera resistencias por parte de los diferentes actores sociales involucrados en estos procesos. Todo lo cual hace difícil alcanzar los objetivos propuestos. Finalmente, ese autor concluye que, bajo ciertas condiciones, la descentralización es una estrategia que posibilita enfrentar, con relativo éxito, los problemas de pertinencia, eficacia y eficiencia de los sistemas educativos de la región. Y es que las características, las modalidades y las transformaciones que sufre un proceso descentralizador se determinan en gran medida por el contexto en el que se opera. En un contexto de austeridad y de crisis fiscal difícilmente se va a conseguir mejorar el servicio o avanzar hacia la equidad en los servicios.

Para Tedesco,⁹⁷ con la descentralización se han podido observar, en las burocracias de la región, dos fenómenos que tienen efectos negativos en el sistema. Uno ha sido el vaciamiento de funciones en la administración central. Se debilita su capacidad para asumir las tareas destinadas a garantizar el logro de niveles mínimos, homogéneos, en toda la población escolar. Este tipo de resultados se presenta en aquellos casos en los que la descentralización está asociada casi exclusivamente a problemas presupuestarios. El otro fenómeno es la duplicación de estructuras con las mismas funciones. Esto aparece en los casos en que la descentralización se efectúa en forma parcial y los ejemplos más frecuentes se encuentran en los países federales.

Por último, aunque debatida la descentralización es un proyecto que parece gozar de consenso en los diferentes países. En todo caso habrá que hacer un seguimiento riguroso, en cada país, en función de las diversas modalidades que adquiere ese proyecto y de los contextos en los que se inserta, para rectificar o ratificar ese proceso.

LA DIVERSIFICACIÓN DE LAS FUENTES DE FINANCIAMIENTO

El mejoramiento de la administración y la gestión prevé una diversificación de las fuentes de financiamiento de la educación. En los niveles básicos, con el incremento de la contribución de los padres y de las comunidades, en un esquema descentralizador. En la educación superior, concibiendo su financiamiento como una responsabilidad compartida entre el Estado y los usuarios de los servicios proporcionados por las instituciones y la sociedad.⁹⁸

Desde el Estado, se busca sustituir la fórmula de asignación incremental asegurada por una fórmula de distribución de los aportes institucionales que sea más sensible a las diferencias entre los establecimientos, sus funciones, su desempeño y su productividad.⁹⁹ Es decir, se trata de ligar la asignación y distribución de recursos a la evaluación por medio de diversas modalidades y mecanismos. Esto por un lado, por el otro, se estimula a las instituciones para competir por el financiamiento de la investigación a través de fondos especiales. Al tiempo que esta actividad, orientada a satisfacer los requerimientos del sistema productivo, está cobrando mayor importancia en las instituciones. En efecto, desde inicios de los ochenta, éstas se están abriendo a la investigación cofinanciada con las empresas o por encargo de las mismas. Sesgando, en algunos casos, las funciones sociales que les han sido atribuidas a las instituciones educativas.

En síntesis, la diversificación del financiamiento educativo es un componente fundamental en los procesos de modernización emprendidos en los sistemas de la región. Diversificación que intenta dar respuesta a problemas de eficiencia en el uso de los recursos, de gestión y administración de los mismos. Pero se ubica en un contexto general de disminución de beneficios materiales para los grandes sectores mayoritarios. Tendencia que resulta de las transformaciones que se han operado en el mundo productivo y en la organización laboral y social, descritas anteriormente.

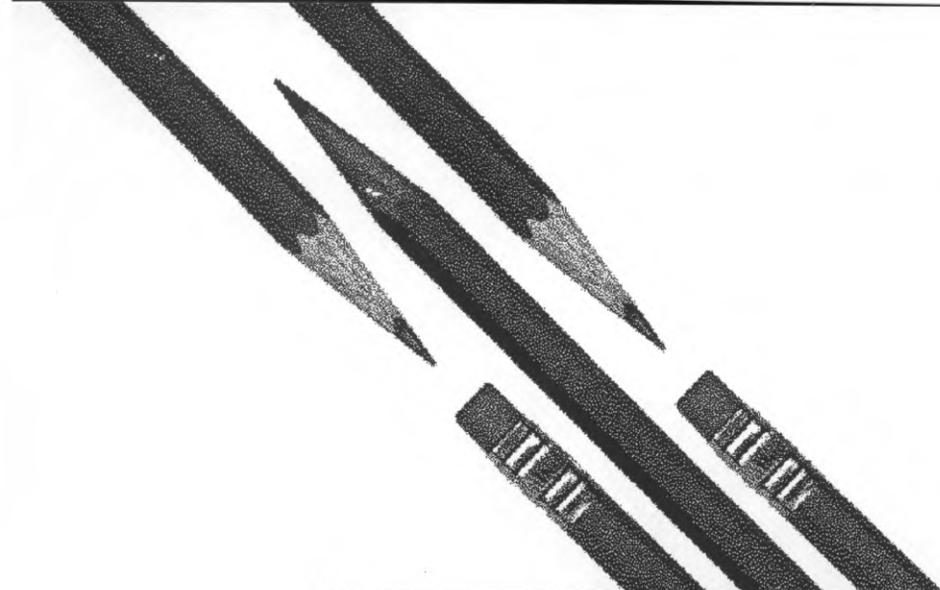
LA PRIVATIZACIÓN

La década de los ochenta abrió, directa o indirectamente, mayores espacios a la privatización de la educación. Con diferentes modalidades –subsidios, liberación de reglamentos, de normas, estímulos fiscales, o simplemente contracción de la oferta de servicios públicos o abatimiento de los niveles de calidad– y en los diferentes niveles educativos. En especial, la educación superior y la formación han mostrado un rápido incremento de la participación privada.

Aunque resulta insuficiente la investigación al respecto, el estudio de los casos de Chile y Uruguay indica que –en condiciones normales de educabilidad– la explicación de resultados satisfactorios de aprendizaje en alumnos provenientes de familias de bajos ingresos no radica tanto en el carácter estatal o privado del establecimiento escolar, sino en su dinámica institucional.¹⁰⁰

Éstas son las políticas y tendencias que afectan de manera más directa la asignación, distribución y administración de los recursos, vigentes en nuestra región, que cobraron fuerza en la década pasada y que apenas se han comenzado a debatir. Y es que las transformaciones que nuestras sociedades han vivido a partir de entonces han sido abrumadoras y se han dado a una velocidad tal que hemos tenido poco tiempo para valorarlas en su justa dimensión. Analizar las reformas de los sistemas educati-

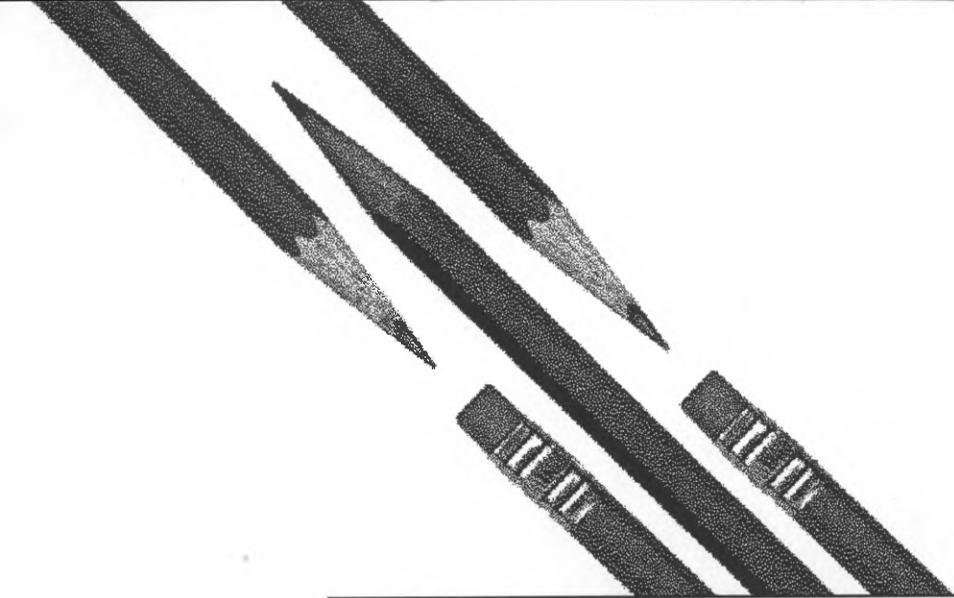
vos en ese contexto de cambios es tarea que apenas comienza. Por lo pronto, una de las críticas más generalizadas estriba en las formas que ha cobrado la evaluación, condicionante de la asignación de recursos. La experiencia ha revelado que en la evaluación que se implementa quedan encubiertas variables fundamentales que juegan –relaciones entre burocracias de las instituciones y del Estado, fines políticos, entre otras– en la asignación de recursos o de estímulos salariales. Variables que generan efectos perversos en la aplicación y uso de los recursos. Siempre queda pendiente la evaluación de los evaluadores y de los sistemas de evaluación. Porque una vez institucionalizados cobran legitimidad y pocas veces se cuestionan. Quedan en el aire preguntas de fondo como ¿se es eficiente en función de quién o para qué? Lo que puede ser eficiente desde el punto de vista económico no necesariamente lo es desde una perspectiva social.



C A P Í T U L O V

LA NO LINEALIDAD
DE LA GLOBALIZACIÓN
Y LA NECESIDAD
DE ESTUDIOS DE CASO

En este capítulo hemos hecho un recuento de los procesos y de las tendencias que se han registrado tanto en las sociedades como en los sistemas educativos, desde una perspectiva internacional, sin entrar en mayor detalle sobre los pasos de intermediación de los actores y/o grupos sociales en cada uno de estos procesos. Sin embargo, como hemos advertido desde el inicio, no aceptamos la modernización ni su etapa globalizadora como un proceso lineal. Esos procesos y tendencias son adaptados, adoptados, rechazados, distorsionados, modificados, por la acción de los sujetos de los países que se insertan en este proceso de modernidad. Resta pues el estudio que dé cuenta, para el caso de México, de cómo ha sido procesada esa modernidad. Sin embargo, los procesos y factores aquí descritos están presentes, en una u otra forma, en la política educativa y en la política de financiamiento del sistema educativo nacional de la última década. El lector puede identificarlos a partir del esquema siguiente.



NOTAS Y BIBLIOGRAFÍA

NOTAS

- ¹ Jacques Losourne. *Educación y sociedad. Los desafíos del año 2000*. Barcelona, Gedisa, 1993, p. 13.
- ² Douglas Chalmers. *An End to Foreign Policy: the U.S. and Internationalized Politics*, Conference Paper 60, The Columbia University, 1991. Comentado por Zabludovsky, *op. cit.*
- ³ Juan Casassús. "Modernidad educacional y modernización educativa". Boletín del Proyecto Principal OREALC. Santiago de Chile, 1992.
- ⁴ José Joaquín Brunner. *América Latina: Cultura y Modernidad*. México, Grijalbo-Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1992.
- ⁵ José Joaquín Brunner. "América Latina en la encrucijada de la modernidad". (Documento de trabajo.) Flasco. Programa Chile. Serie: Educación y Cultura, núm. 22, abril de 1992, p. 19.
- ⁶ No es posible referirse a la modernización sin hablar de secularización. La modernización reemplaza el concepto unificado del mundo por otro en el que autonomizan diversos espacios: ciencia, moral, jurisprudencia, producción, arte; en cada espacio se profundiza una concepción del mundo en forma independiente de los demás. Cassasús, *op. cit.*
- ⁷ *Ibid.*
- ⁸ Para Marshall, la modernidad se refiere a un modo de experiencia vital que es compartido por hombres y mujeres de todo el mundo. En tanto la modernización es el conjunto de procesos que impuso la expansión del mercado capitalista. Berman Marshall, citado por José J. Brunner en: *América Latina: Cultura y modernidad*, p. 75 y 87. En la tradición weberiana, la modernización es la expresión de la modernidad en la organización social y económica. (Cassasús, *op. cit.*)
- ⁹ J. Joaquín Brunner. "América Latina en las...", *op. cit.*
- ¹⁰ Jürgen Schriewer. "Sistema Mundial y estructuras de interrelaciones", en: Miguel Pereyra (comp.). *Globalización y descentralización de los sistemas educativos*. Barcelona, Pomares. (Por aparecer.)
- ¹¹ *Ibid.*
- ¹² *Ibid.*
- ¹³ *Ibid.*
- ¹⁴ *Ibid.*
- ¹⁵ *Ibid.*
- ¹⁶ El argumento de que el capitalismo se está desarrollando hacia una *nueva realidad* ha adquirido nueva solidez teórica con los conceptos de fordismo y posfordismo (o neofordismo). Eloína Peláez y John Holloway. "Aprendiendo a hacer reverencias", en: Holloway y Bonefeld (comp.). *¿Un nuevo Estado? Debate sobre la reestructuración del Estado y capital*. Cambio XXI. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. Distribuciones Fontamara, 1994. Véanse también los demás artículos de este libro, en especial los de Hirsch, Holloway y Bonefeld.
- ¹⁷ Werner Bonefeld. "Reformulación de la teoría del Estado", en: Holloway y Bonefeld (comp.), *op. cit.*
- ¹⁸ Peláez, Eloína y John Holloway.

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ Pierre Salama. "La deuda...", *op. cit.*

⁴⁸ CEPAL/Unesco/OREALC. *Educación y conocimiento: Eje de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile, 1992.

⁴⁹ Margarita Noriega Chávez. *Estrategias de lucha en América Latina. El caso del sector magisterial en México*. El Colegio de México (en prensa).

⁵⁰ Hugo Aboites. "Viento del Norte...", *op. cit.*

⁵¹ *Ibid.*

⁵² A manera de ejemplo, Coraggio destaca el evidente liderazgo del Banco Mundial en el Programa de Educación para Todos (EFA). El total de fondos canalizados por la banca de desarrollo y las agencias reunidas en ese programa, no sumarían nunca más del 5 por ciento del total del presupuesto que cada nación gasta en educación. Pero es el Banco Mundial con el que la mayor parte de los países en desarrollo está en deuda. Por ello puede dirigir las formas que en lo concreto ha adquirido el EFA. El Banco, afirma este autor, tiene un fuerte y peligroso impacto en las estrategias de la educación y en otras políticas sociales en diversas regiones del mundo. Coraggio, *op. cit.*

⁵³ Hufner, Meyer y Nauman, citados por Schriewer, *op. cit.*, p. 7.

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ Por ejemplo, en un reporte de la OCDE respecto a la teoría del capital humano se reconoce el escepticismo que, con cierta razón, genera la teoría a la vista de datos del pasado. Reconoce que suele recurrirse a las soluciones educacionales de los males sociales y económicos cuando han fracasado otras políticas. Situación que constituye, con certeza, un cimientó débil sobre el cual establecer una reforma educacional. OCDE. *Escuelas y calidad de la enseñanza. Informe internacional*. (Temas de Educación.) Barcelona, Paidós, Ministerio de Educación y Ciencia, 1991, p. 29.

⁵⁷ Para el caso del Banco Mundial, en los últimos cincuenta años el fracaso en México estaría estimado en un 33 por ciento. Es decir, en ese lapso uno de cada tres proyectos financiados por esa institución no cumplió sus objetivos (*La Jornada*, mayo 7, 95).

⁵⁸ Aunque la idea de considerar la educación como inversión tiene su origen más remoto en Smith, quien desde 1776 afirmaba que: "Un hombre instruido puede ser comparado con una de esas máquinas muy costosas, el trabajo que ha aprendido a realizar, con un salario superior a un obrero corriente, le permitirá efectuar el reembolso de la totalidad de costos de su educación, con por lo menos el mismo beneficio que podría obtener de un capital físico del mismo valor". Citado en: Jacques Hallak, *¿A quién beneficia la escuela?* Caracas, Monte Ávila Editores, 1977, p. 44.

⁵⁹ Karabel y Halsey. "La investigación educativa: una revisión e interpretación", en: *Poder e ideología en educación*. Nueva York, Oxford University Press, 1976. Traducción: U.P.N.

⁶⁰ Citado en Guillermo Labarca (comp.). *Economía política de la educación*. México, Nueva Imagen, 1980, p. 338.

⁶¹ El proyecto más ambicioso de esta naturaleza lo constituyó el llamado Proyecto Mediterráneo, auspiciado por la OCDE, que elaboraba previsiones para seis países de la región del Mediterráneo para un periodo de 15 años.

BIBLIOGRAFÍA

Aboites, Hugo. "Viento del Norte..."

Brunner, José Joaquín. *América Latina: cultura y modernidad*. México, Grijalbo-Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1992.

Casassús, Juan. "Modernidad educacional y modernización educativa", en: *Boletín del Proyecto Principal OREALC*. Santiago de Chile, 1992.

CEPAL/Unesco/OREALC. *Educación y conocimiento: Eje de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile, 1992.

Coraggio, José Luis, en: *Beyond Bretton Woods, Alternatives to the Global Economic Order*. London, edit. by J. Cavanagh, D. Wysham and M. Arruda. Institute for Policy Studies and Transnational Institute. Pl. Press, 1994.

CRESALC/Unesco/ANUIES. *Reunión Internacional de Reflexión sobre los Nuevos Roles de la Educación Superior a Nivel Mundial*. 1992.

Crozier, Michel. *Estado modesto, Estado moderno. Estrategia para el cambio*. Fondo de Cultura Económica. 1992.

De León, Peter. "Tendencias de la investigación en las ciencias de las políticas: evolución y factores determinantes", en: *Foro Internacional*. Vol. xxxiii, enero-marzo, 1993. Núm. 1. El Colegio de México.

Flasco. "América Latina en la encrucijada de la modernidad". (Documento de trabajo.) Programa Chile. Serie: Educación y Cultura, núm. 22, abril de 1992.

Guillén Romo. "La deuda, el FMI y el dogma de la austeridad", en: *Cuadernos Políticos*, núm. 40, abril-junio de 1984.

Hallak, Jacques. *¿A quién beneficia la escuela?* Caracas, Monte Ávila Editores, 1977.

Holloway y Bonefeld (comps.). *¿Un Nuevo Estado? Debate sobre la reestructuración del Estado y Capital*. Cambio XXI. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. Distribuciones Fontamara, 1994.

Helds, David. "Sovereignty National Politics and the global system", en: *Political Theory and Modern State*. Oxford, Polity Press, 1989.

IJPE. "Competencias de gestión para directores de escuela", en: *Carta informativa del IJPE*. Vol. xii, núm. 4, octubre-diciembre de 1994.

Karabel y Halsey. "La investigación educativa: una revisión e interpretación", en: *Poder e ideología en educación*. Nueva York, Oxford University Press, 1976. Traducción: UPN.

Khadija Haq/Uner Kirdar (comps.). *Desarrollo humano, ajuste y crecimiento*. FCE/Economía Contemporánea. 1990.

Kliksberg, Bernardo. *¿Cómo transformar al Estado? Más allá de los mitos y dogmas*. FCE, 1993.

Labarca, Guillermo (comp.). *Economía política de la educación*. México, Nueva Imagen, 1980.

Losourne, Jacques. *Educación y sociedad. Los desafíos del año 2000*. Barcelona, Gedisa, 1993.

Méndez, José Luis. "La política pública como variable dependiente: hacia un análisis más integral de las políticas públicas", en: *Foro Internacional*. Vol. xxxiii, enero-marzo, 1993, núm. 1. El Colegio de México.

Neave, Guy y Franz Van Vught (comps.). *Prometeo Encadenado*. España, Gedisa, 1994.

Noriega Chávez, Margarita. *Estrategias de lucha en América Latina. El caso del sector magisterial en México*. El Colegio de México (en prensa).

_____. La descentralización educativa: los casos de México y Francia. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*. Volumen xxiii, 1er. trimestre. México, 1993.

OCDE. *Escuelas y calidad de la enseñanza*. Informe Internacional. Temas de Educación. Barcelona, Paidós, Ministerio de Educación y Ciencia, 1991.

_____. *Dépenses publiques, couts et financement de l'éducation: analyse des tendances 1970-1988*. Paris, 1992.

Prawda, Juan. *Educational Decentralization in Latin America. Lessons learned*. World Bank. Human Resources Division. Technical Departement. Latin America and the Caribbean Region. March, 1992.

Rapport final. *Conférence mondiale sur l'éducation pour tous: Répondre aux besoins éducatifs fondamentaux*. Commission interinstitutions WCEFA (PNUD/Unesco/Unicef, Banque Mondiale).

Reimers, Fernando. *Deuda externa y financiamiento de la educación. Su impacto en Latinoamérica*. Santiago de Chile, OREALC/Unesco, 1991.

Salama, Pierre. "Privatización de la deuda del Tercer Mundo y socialización de sus consecuencias", en: *Cuadernos Políticos*, núm. 43. Abril-junio de 1985.

Salama, Pierre y Gilberto Mathías. *El Estado sobredesarrollado. De las metrópolis al Tercer Mundo*. México, ERA, 1986.

Schriewer, Jürgen. "Sistema Mundial y estructuras de interrelaciones", en: Miguel Pereyra (comp.). *Globalización y Descentralización de los Sistemas Educativos*. Barcelona, Pomares (por aparecer).

Tedesco, Juan. "Nuevas estrategias de cambio educativo en América Latina", en: OREALC/Unesco. *Boletín. Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe*, núm. 28. Santiago de Chile, 28 agosto de 1992.

Villarreal, René. *Liberalismo social y reforma del Estado. México en la era del capitalismo posmoderno*. FCE/NF, 1993.

Zabludovsky, Gina. "Globalización y participación política en el mundo moderno", en: *Revista Mexicana de Sociología*. 2/93. IIS. UNAM, 1993.

ÍNDICE

Introducción	5
Capítulo I. La modernización, la globalización y los sistemas educativos	11
Capítulo II. La globalización y el desarrollo de América Latina	21
El problema de la deuda externa	24
Los programas de ajuste estructural	25
La integración en bloques comerciales	27
Capítulo III. Globalización, saber educativo y reformas	29
La circulación del saber y las reformas	31
Las teorías dominantes	33
La conceptualización del mercado de la educación	40
El debate sobre el Estado, sus reformas y las políticas públicas	43
Capítulo IV. Las políticas educativas y tendencias recientes que impactan el financiamiento de la educación en América Latina	47
La gestión	50
La descentralización de la educación básica y media	51
La diversificación de las fuentes de financiamiento	52
La privatización	53
Capítulo V. La no linealidad de la globalización y la necesidad de estudios de caso	55
Notas y bibliografía	59

**Este libro se terminó de imprimir en octubre de 2000
en Grupo Industrial Gráfico Rame S.A. de C.V.
Quetzalcóatl No. 69, Col. Tlaxpana México. D. F. C.P. 11370
La edición consta de 5000 ejemplares
más sobrantes para reposición.**