



SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA

UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL
UNIDAD 096 D.F. NORTE

**LA PLANEACIÓN DE LA EDUCACIÓN INDÍGENA EN EL
CONTEXTO DE LA MODERNIZACIÓN**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRÍA EN EDUCACIÓN CON CAMPO EN PLANEACIÓN EDUCATIVA

PRESENTA:
MARICRUZ GUZMÁN CHIÑAS

DIRECTOR DE TESIS: DR. LUIS FELIPE BADILLO ISLAS

Octubre, 2004.

INDICE

	Pág.
INTRODUCCIÓN	i
1. MODERNIZACIÓN Y MODERNIDAD: UN MARCO DE REFERENCIA PARA LOS PROCESOS DE PLANEACIÓN	1
2. LAS ESTRATEGIAS DE PLANEACIÓN ECONÓMICA, SOCIAL Y POLÍTICA IMPULSADOS POR EL ESTADO	
2.1. El Estado: como espacio de planeación	17
1.2. El Estado y sus estrategias de planeación en contexto latinoamericano	25
2.2.1. El Estado y la planeación en América Latina	25
2.2.2. El Estado mexicano y sus procesos de planeación de 1940-2000.-	35
3. PLANEACIÓN DE LA EDUCACIÓN COMO POLÍTICA SOCIAL EN EL CONTEXTO DE LA MODERNIZACIÓN	
3.1. La política educativa y los enfoques de planeación	60
3.2. La planeación de la educación como política social en América Latina	74
3.3. Planeación de la política educativa en México (1989-2000)	87
4. PLANEACIÓN DE LA EDUCACIÓN INDÍGENA EN EL CONTEXTO	

DE LA MODERNIZACIÓN

4.1 El marco jurídico de la educación indígena.	112
4.2. Política educativa y educación indígena.	115
4.3. El movimiento zapatista y la educación intercultural	148

CAPÍTULO 5. ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS DE LA EDUCACIÓN INDÍGENA

5.1. Consideraciones metodológicas	167
5.2. La educación indígenas: Análisis de resultados.	173

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA

INTRODUCCIÓN

El componente multiétnico y plurilingüe de nuestro país ha generado, a raíz de la conquista española, toda una problemática en torno a los indígenas; se han visto como el gran obstáculo en el proceso de conformar un nacionalismo que conlleve a la formación de la nación mexicana, sustentada en el proyecto de unidad nacional, Por ello se ha utilizado desde la agresión física hasta la ideológica, como proceso paulatino de aculturación; se ha recurrido a todo tipo de instrumentos e instituciones tanto religiosas como educativas.

En los últimos tiempos, en el contexto latinoamericano, se promueven procesos de modernización, así como de manifestaciones sociales de transición e instalación de una sociedad democrática, en la cual se han fundado enormes esperanzas para que a través de ella se logre el reconocimiento social de la diversidad cultural y el derecho a la diferencia como una de las metas no cubiertas , dado que hasta el momento todos los procesos modernizantes han quedado inconclusos y excluyentes, en la medida que han sido y son manifestaciones de racionalización socialmente implementadas desde fuera y desde arriba.

Por ello, resulta fundamental la recuperación de la memoria histórica, la revaloración institucional fundada en un consenso verdaderamente democrático, que genere las condiciones que permitan una modernización socialmente incluyente, donde los grupos tradicionales, los sectores mayoritarios y minoritarios puedan desarrollarse a pesar de las condiciones adversas tanto a nivel interno como externo, porque cuando se pudiera pensar que la modernización contribuiría a eliminar las diferencias económico-políticas, resulta lo contrario, dado que, el proceso de “ la modernización acentúa la fragmentación social. Su cara más visible es una nueva marginalidad llámese “pobreza extrema” o “sector informal”...

este sector social se encuentra a la vez, dentro del sistema capitalista y excluido... la cuestión de fondo consiste en la disgregación de la vida social... la creciente integración transnacional del mundo provoca simultáneamente una desintegración nacional” (Lechner N, 1992: 14). Porque pareciera que el indígena sólo debe ser un espectador (y si es pasivo, mejor) de un proceso que no le compete, en tanto premoderno y atrasado; así, necesariamente tiene que ser modernizado, a fin de que inicie el camino de la superación.

Lo anterior está fundado en cuestiones de etnocentrismo, que se convierte en actitud común a todos los pueblos, traducida en una imagen del universalismo; cuyo objetivo es sobrestimar lo propio frente a lo ajeno, para afirmar su imagen del mundo y de su propia existencia; esta actitud permite legitimar la expansión de una civilización sobre otra, convalidando las relaciones de dominación, que a su vez pretende abarcar todos los ámbitos de la sociedad, asociado a una concepción de modernidad que implica “ la antitradición, el trastrueque de las convenciones, las costumbres y las creencias, la salida de los particularismos y la entrada en el universalismo, o también la salida del estado de naturaleza y la entrada de la edad de la razón” (Touraine 1995:203). Así, nos encontramos ante un modelo especial, reflejo de una clase social concreta y el enemigo de una comunidad cultural coherente; emisario de los valores que la modernidad comprende, como son movilidad, individualismo, secularismo, poder de adquisición, acumulación, adaptación; los cuales se anteponen a los pueblos que pretenden asegurar su identidad cultural tradicional, donde tienen más importancia los valores de comunidad y solidaridad.

Hoy día ser moderno significa “ tener acceso a los circuitos industriales, las finanzas, las inmobiliarias y la industria turística. Ser marginal, significa ser nacional, regional, local; las élites internacionales hacen la historia; los marginales son objetos de ésta: objetos de explotación, típicos o sexuales del turismo, un emplazamiento para la apropiación e inversión” (Petras J. 1993: 205).

La homogeneización lingüística y otros tipos de políticas de integración, en contextos poliétnicos, generan lo que puede llamarse “minorías sociológicas”. Se trata de grupos portadores de una cultura distinta en el seno de amplias entidades políticas que, por estas políticas de integración, se convierten en víctimas de una opresión permanente. Son excluidos de las ventajas de la nueva sociedad “moderna”, pero ante todo, y es un hecho nuevo, se hacen conscientes de esta situación.

Su exclusión masiva es tanto más intolerable, en cuanto que han desaparecido las antiguas legitimaciones de la desigualdad. Los nuevos estados científicos, están fundados en un bienestar y un progreso colectivos, cualesquiera que sean sus modalidades prácticas. Y la justificación de los gobernantes para intervenir e innovar a tal escala no es otra que la promesa de una salvación aquí abajo, fabricada por el hombre. El Estado moderno, es pues, un poderoso disolvente del orden tradicional, en particular en un contexto poliétnico.

La eficacia del Estado, pone en duda la visión cósmica tradicional. Este tipo de Estado moderno se impone físicamente en el seno de la comunidad étnica. En el plano cultural y psicológico, mina los principios y las normas sobre los que se fincan las actividades del grupo. El estado moderno reivindica la autoridad, su pretensión se basa en la posesión del conocimiento racional y eficaz y sus recursos para utilizar este saber con el fin de reducir la miseria, la injusticia y erradicar la desigualdad. Los derechos y deberes del ciudadano en un Estado particular, responden solamente a las necesidades de la lógica administrativa. Una dimensión de la ciudadanía, es el derecho civil a la diferencia, o en otros términos a lo propio y distintivo. En un contexto globalizante, homogeneizador y anulador de las particularidades de los países, regiones y grupos, en el terreno sociopolítico este derecho, es particularmente importante para salvaguardar la existencia, reconocimiento y demanda de las minorías, pero, el derecho a la diferencia no

consiste en una defensa ante lo ajeno o extraño amenazantes, sino, sobre todo, a la afirmación de lo constitutivo y diferente.

Por eso, a pesar de que nuestros países han incorporado avances tecnológicos, modernizando la economía, superado en las estructuras de poder alianzas informales, entre otros rasgos premodernos; los avances de la modernización no han llegado del todo ni a todos; ¿cómo ser modernos, sin evitar una serie de contradicciones de pensamiento? ¿cómo si las élites cuentan con las decisiones para poder cultivar y crear poesía, así como arte de vanguardia; mientras el triste extremo, las mayorías son analfabetas?; hasta el momento se han formado culturas de élites y no culturas nacionales, debido a lo cual las élites han sido capaces de dejar fuera a la población indígena, porque ellos solo tienen cabida en el viaje de la modernidad siempre y cuando acaten y asuman como suyos los proyectos que no son, ni responden a sus necesidades; modernidad que gracias a la promesa del futuro mejor, ha logrado imponerse, sin embargo, con su promesa incumplida ha generado un desencantamiento del mundo prometido, que hasta el momento ni es más productivo y eficiente, ni cuenta con organismos estatales bien organizados que de manera democrática permita alcanzar realmente la coexistencia de la diversidad social.

A pesar de las características arriba señaladas, se posibilitó en los últimos tiempos un dinamismo y manifestaciones multiculturales teniendo como objetivo el reconocimiento de la diferencias, que permita enfrentar los nuevos retos de un mundo modernizado cada vez más complejo. Es por ello que surge el interés por estudiar, la educación indígena emanada de una planeación nacional como uno de los mecanismos que posibilitan este dinamismo y el reconocimiento de las diferencias. Por otro lado, el Estado, ha incorporado en su discurso la diversidad y la pluralidad; en este sentido, es fundamental delinear las matices culturales que caracterizan a la sociedad mexicana para determinar la viabilidad de la defensa y

reconocimiento de las diferencias, y enarbolar una identidad indígena no divorciada ni confrontada de una identidad nacional.

El devenir de la planeación económica y de la educación indígena en el contexto mexicano, está condicionado por fenómenos globales como los de la modernización, modernidad y globalización. México, vive un proceso de cambios y transformaciones similares a las otras latitudes del mundo; pero dichos cambios adquieren las particularidades que caracterizan a las naciones no desarrolladas, en este sentido, es difícil hablar de nuestro país fuera del contexto globalizador y modernizador de las estructuras económicas, que marca el neoliberalismo.

Es así, como la planeación económica, está permeada por este discurso modernizador y globalizador. Las actividades de planeación realizadas por el Estado Mexicano para dar orden y racionalidad a la actividad del país, adoptaron diferentes características, contenidos y profundidad, en función a los propósitos perseguidos y de acuerdo a los momentos coyunturales existentes en cada uno de los períodos.

Las sociedades actuales experimentan nuevos procesos políticos, económicos, sociales y culturales; una de las formas más comunes para denominar estas transformaciones es el de globalización, enmarcada dentro de un modelo de desarrollo económico llamado neoliberalismo. En el caso de los países latinoamericanos, y específicamente México, el neoliberalismo adquiere ciertas particularidades; se interpreta como resultado de la confluencia de factores externos, busca interpretar la crisis y abandera el proceso de modernización que surge de ella.

La ideología neoliberal sostiene que el Estado benefactor resulta costoso, centralista e ineficiente, razón por la cual es necesario cambiar la política económica y social para responder a las expectativas del contexto internacional.

Estas críticas, generan nuevas formas de planeación, fundamentadas en una racionalidad administrativa para eficientar los procesos y cumplir con las nuevas exigencias; esto repercute en el sector educativo, mismo que ha sido objeto de una serie de modificaciones con el propósito de hacerlo más rentable y eficiente.

La educación indígena, como parte del sistema educativo, no escapa a este proceso de planeación y modernización. El objeto de este estudio es precisamente, descubrir bajo qué lógica se están generando los cambios de la educación indígena, en el esquema del neoliberalismo; en consecuencia el objeto de estudio es: **La planeación y la educación indígena, su vínculo con los procesos económicos y su impacto en las relaciones sociales de los indígenas.** *

Al realizar una investigación hay que circunscribirse en un espacio y en un tiempo, con el propósito de centrarse en lo específico y particular de nuestra temática (sin perder de vista que es parte de un contexto global), máxime siendo un tema tan amplio y extenso como lo es la educación indígena. Por lo tanto, este estudio se concentrará en la educación indígena en México, ubicado en el proyecto modernizador del Estado, en el marco del neoliberalismo en el cual adquiere determinadas características. . Aunque se tomará como base la planeación económica y política educativa del sexenio zedillista (1994-2000) se recuperan los antecedentes a partir de 1940 cuando la planeación adquiere auge en nuestro país y la cuestión indígena es revalorada desde la perspectiva estatal, iniciándose una nueva política indigenista denominada integracionista, la cual sostiene que los elementos de la cultura indígena son aceptados como válidos, en consecuencia se postula una integración de los indígenas a la sociedad nacional.

Los objetivos que se persiguen en la realización de esta investigación son:

* Cabe precisar que el análisis curricular, es fundamental en cualquier nivel educativo, sin embargo, por las características de este trabajo no se recuperará dado que rebasa la intencionalidad misma de la investigación, dejando abierta la posibilidad de ser recuperado en otro espacio.

- a) Identificar y analizar los resultados de la educación indígena que se ha implementado en el contexto de la modernización y sus alcances de acuerdo a lo señalado en los documentos que norman y orientan la educación destinada a esta población.
- b) Señalar los cambios en el ámbito económico, político, cultural introducidos en la sociedad mexicana, de acuerdo a los modelos de planeación adoptados a partir de 1940, hasta la actualidad, y su influencia en la educación así como en el perfil que se exige del indígena.
- c) Conocer el vínculo entre planeación económica y la política educativa y cultural destinada a los indígenas, así como descubrir la finalidad que orienta la educación indígena como portadora de elementos que posibiliten el desarrollo de los mecanismos económicos y sociales que sustenta el neoliberalismo y sus repercusiones en las condiciones de existencia de los indígenas y en su identidad como sujeto social.
- d) Conocer y analizar las características de la planeación de la educación indígena en el marco del neoliberalismo, específicamente en el proceso de modernización educativa, así como las contradicciones que generan.

La tesis se orienta principalmente al análisis de políticas públicas, en el nivel de implementación y de los procesos de planeación, con la finalidad de confrontar los resultados alcanzados en el espacio de las política educativa, específicamente, a la destinada a la población indígena. La base del análisis serán los planes, programas y la información estadística que las instituciones vinculadas con este tipo de educación reporten. Por otro lado, este estudio, se circunscribe en un contexto, que como ya se mencionó, viene marcado por oleadas modernizadoras y esquemas económicos neoliberales, que marcan las características de las decisiones gubernamentales, y los programas educativos puestos en marcha.

El trabajo está integrado por cinco capítulos, estructurados de tal manera que contemplen la posibilidad de comprender e interpretar los procesos de planeación del Estado y su concreción en la educación indígena.

En el primer capítulo, se aborda un marco de referencia para la planeación, que gira en torno a la polémica modernidad vs modernización; de este análisis se destacan los principios básicos como la eficiencia, la eficacia, la productividad, la racionalidad, el individualismo, mismos que se convierten en los valores orientadores de la planeación en general, y de la educación en particular. Dichos principios, atentan contra la organización particular y específica de los pueblos indígenas; estos esquemas modernizadores, buscan “integrar” a los indígenas a la dinámica de “cambio”, con la consecuente pérdida de lo que les es propio.

En el segundo capítulo se expone el papel de estado como administrador y como principal impulsor de la modernización, asociada al progreso y a una racionalidad instrumental; se señalan algunas de las características del Estado con el propósito de tener un marco de interpretación de su quehacer en el contexto latinoamericano y en México, en particular, destacando los esquemas de planeación y las políticas de corte social que se implementan, dado que estas políticas también inciden en el ámbito de la educación indígena.

En el tercer capítulo se plantea la planeación de la educación en el contexto de la modernización, tanto en el ámbito regional como local, buscando establecer el vínculo entre la planeación económica y la planeación educativa; asimismo se analiza bajo qué lógica se implementa la modernización educativa, cuáles son sus objetivos, sus metas, sus fundamentos, y con qué presupuesto se pretende alcanzar los fines educativos.

En el cuarto capítulo se rescatan los procesos, esquemas y lineamientos que le dan forma a la planeación de la educación en el ámbito de la educación indígena a

partir de la política modernizadora de la educación que se ha puesto en marcha desde 1989 hasta nuestros días. En esta exposición se trata de destacar las contradicciones en el discurso y la realidad que viven los indígenas, y esto se convierte en la parte medular de este trabajo en el que sostiene como tesis que los principios eficientistas y pragmáticos de la modernización han guiado la educación dirigida a la población indígena.

En el último capítulo, se confronta el discurso planteado en los documentos, planes y programas que delinear la educación indígena y los resultados alcanzados, a partir de la información estadística reportados en la educación inicial, preescolar y primaria indígenas. A partir de esta confrontación, se evidencia la pertinencia que ha tenido esta política educativa y cuáles son sus rasgos distintivos.

La investigación es eminentemente documental, en consecuencia se recurrirá a las fuentes bibliográficas y hemerográficas que en torno a la temática existen para conformar un marco teórico que permita realizar el análisis y la reflexión, y no sólo abordar la situación de la educación indígena como un proceso meramente descriptivo.

CAPITULO 1
**MODERNIZACIÓN Y MODERNIDAD: UN MARCO
DE REFERENCIA PARA LOS PROCESOS DE
PLANEACIÓN**

1.- MODERNIZACIÓN Y MODERNIDAD: UN MARCO DE REFERENCIA PARA LOS PROCESOS DE PLANEACIÓN

I

La dinámica de los países latinoamericanos refleja en los últimos años, una crisis en los planos económico, político y cultural, lo que obliga a un replanteamiento de interpretación analítica de las manifestaciones que muestran la complejidad de la problemática social de nuestros días, tales como: la hambruna, caída del socialismo real, fin de la guerra fría, reforma del Estado, conformación de bloques hegemónicos, globalización, instauración de la democracia política, nuevos actores y movimientos sociales (antinuclear, ecologista, fundamentalista, homosexual, derecho humanos, género e indígenas), así como la búsqueda y reforzamiento de las entidades diferenciadas y las colectivas. Es así, que los procesos de planeación y la cuestión indígena no pueden ser explicados fuera de este patrón inscrito en la modernización y modernidad, por ello resulta pertinente señalar algunos elementos teóricos y conceptuales de estos fenómenos que se vinculan directamente con la educación indígena para tener un marco de referencia , dado que la tesis que se sustenta en este trabajo, es precisamente cómo la tecnificación, la racionalización, la exclusión que apuntala la modernización, son elementos que han delineado las políticas educativas e indigenistas.

Se estaría hablando, entonces, de la modernidad* como un paradigma dominante, concebido no en el sentido platónico de modelo o ejemplo, ni como la historia de lo permitido y sancionado sino como un modo de vida y una posición filosófica e histórica respecto a los procesos económicos, sociales y políticos que se manifiestan en la sociedad. Para adentrarnos a la conceptualización de la

* Algunos autores manejan el término de posmodernidad (cf VID. Lyotard, 1993), en este caso, comparto la idea de una modernidad inacabada, que sustentan autores como Alan Touraine y Habermas entre otros.

modernidad, y las características que ha adquirido, hay que ubicarla en el devenir histórico de las sociedades; es un concepto que nos remite a una configuración socio-cultural cuya historia corre paralelamente a la historia del moderno sistema mundial; algunos autores han convenido dividir este proceso en diferentes etapas:

- a) La primera fase comprende el período que abarca desde el comienzo del siglo XVI hasta finales del siglo XVIII, en la cual las personas empiezan a experimentar la vida moderna y se inicia la búsqueda y adopción de un vocabulario adecuado a las nuevas condiciones.
- b) Segunda fase, finales del siglo XVIII y el siglo XIX, donde la influencia de los efectos de la Revolución Francesa son fundamentales; dado que se tiene la sensación de estar viviendo una época revolucionaria; de insurrecciones explosivas en todas las dimensiones de la vida personal, social y política. Emergen y despliegan las ideas de modernización (procesos sociales, que dan origen a un estado de perpetuo devenir) y modernismo (variedad de ideas y visiones que pretenden hacer de los hombres y mujeres los sujetos y objetos de la modernización, darles el poder de cambiar el mundo que los está cambiando).
- c) Tercera fase. Abarca todo el siglo XX, período en el que la modernización se expande; la cultura del modernismo triunfa en el arte y el pensamiento; la idea de la modernidad concebida en numerosas formas fragmentarias, pierde buena parte de su viveza, su resonancia y su profundidad; pierde, asimismo su capacidad de organizar y dar un significado a la vida de las personas. (Cf. Wallerstein, 1995; y Marshall, 1995).

Considerando este orden cronológico, se destaca que la construcción de la modernidad, no se dio sólo con base en los descubrimientos y aplicaciones técnicas en la producción y estilos de vida, sino también a partir de la aparición protagónica de nuevos sujetos y de los movimientos sociales que acompañaron el desenvolvimiento del capitalismo en Europa, como lo fue la revolución francesa de

donde emanaron los principios de libertad, justicia social y democracia, que se convierten en los valores fundamentales de la modernidad. En todo este proceso la planeación juega también un papel protagónico, dado que, en la última fase se busca darle coherencia a la modernización, se empieza a planear y planificar para regir y controlar todos los ámbitos de la vida social y política y más tarde la esfera privada.

Los autores clásicos, tenían una concepción específica de modernidad, enfocada como un proceso de cambio social; “..intentaron describir este cambio como el tránsito de lo simple a lo complejo, de la comunidad tradicional a la comunidad contractual (Tönnies),... de la solidaridad por semejanza a la solidaridad por interdependencia (Durkheim), de la sociedad tradicional a la sociedad racional burocratizada (Max Weber), de las sociedades precapitalistas a la sociedad capitalista burguesa (Marx), de la costumbre a la ley, etc.” (Giménez, 1994: 257). Estas visiones en torno a la modernidad no dejan de lado la tesis del progreso, de evolución y desarrollo lineal que requiere únicamente de la técnica y del tiempo para cristalizarse en una sociedad moderna.

Entonces, cabe preguntarse ¿qué es la modernidad?. ¿Qué es ser moderno?. Uno de los significados de moderno se da a nivel historiográfico, y se aplica al tiempo que siguió a la Edad Media. Una aproximación del concepto, nos la da Giddens, al señalar que se refiere a los modos de vida u organización social que surgieron en Europa en el siglo XVII, cuya influencia los han convertido en más o menos mundiales. Es decir, se asocia la modernidad a un período de tiempo y a una inicial localización geográfica. Esta conceptualización sólo nos ubica en el tiempo y el espacio, y en este sentido no rebasa lo historiográfico que contrapone lo moderno a lo antiguo y lo medieval; que sin embargo, representa una condición mínima de conocimiento de la modernidad.

En esta línea de ideas, Habermas explica que lo moderno empezó a usarse a finales del siglo V para separar el presente cristiano del pasado pagano. La palabra designaba entonces, la oposición entre dos épocas en la que una de ellas al

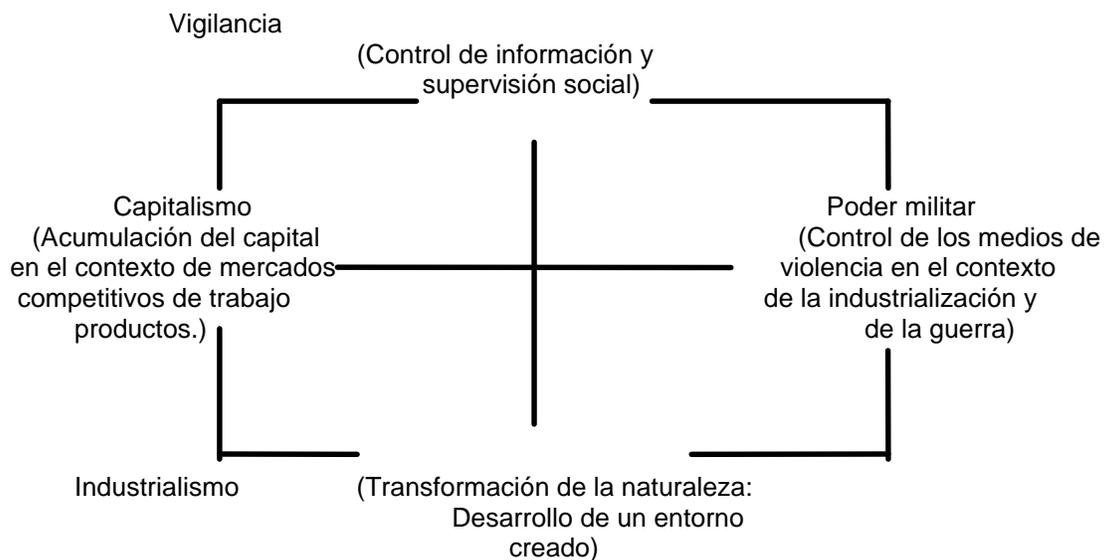
autocalificarse de moderna aparece como superior y mejor frente a la otra, quien queda reducida a lo antiguo y tradicional., “la modernidad expresa siempre la conciencia de una época, con contenidos cambiantes, que se pone en relación con la Antigüedad para concebirse a sí misma como resultado de la transición de lo antiguo a lo nuevo” (Habermas, 1981:266).

En este sentido, la modernidad es un producto histórico, esto es, no puede desprenderse de sus raíces históricas, de sus condiciones de surgimiento en tiempo y espacio; su dinámica tiene que ser continua, para que sobreviva y recuperar la negación como elemento permanente del orden moderno. Ello implica concebir, la modernidad, como un concepto construido, no dado; en este sentido seguirá siendo frágil; y como todo proceso, conlleva una serie de contradicciones que le dan su dinamismo, tales como la explotación desmedida de los países, la enajenación y automatización de los sujetos dentro y fuera del esquema productivo, la sumisión de las acciones de los hombres a los criterios del dinero y del poder; en otras palabras, es la irracionalidad de la razón; y, ¿ qué papel juega la planeación?, esta supremacía del progreso hace necesario racionalizar los recursos a través de un proceso de planeación, enfatizando el carácter administrativo y económico, ocultando las desigualdades que han producido los esquemas de la modernización.

Todo ello conduce que la vida en estas sociedades se convierta en una serie de paradojas y contradicciones donde el dominio es ejercido por inmensas organizaciones burocráticas, que tienen la capacidad de controlar, y a menudo a destruir comunidades, valores y vidas; donde el hombre es objeto de una creciente racionalización y automatización de las diferentes esferas de la vida social (económica, política, estética, etc.). La planeación, al incorporar esta excesiva racionalidad en sus diferentes momentos, se ha convertido en un proceso que recurre más a la técnica y a la ideología para plantear posibles alternativas, dejando de lado a los actores sociales que son los que directamente reciben el impacto de los logros o fracasos de los diferentes planes y programas económicos, educativos, etc.

Por otro lado, Giddens, utiliza el término modernidad para designar a las instituciones y formas de comportamiento de carácter histórico; se fundamenta en una interpretación discontinuista del desarrollo social, toma como punto de partida el análisis institucional, en el cual las instituciones modernas son señaladas - en algunos aspectos - como únicas, distintas en su forma a todos los tipos de orden tradicional. (Cf. Giddens, 1995: 17). Según este autor, son cuatro las dimensiones institucionales de la modernidad, estrechamente interrelacionadas (ver cuadro 1); se establecen conexiones entre ellas de tal forma que aceleran y expanden las instituciones modernas. Con las diferentes relaciones que se establecen entre los elementos, se ha tendido a radicalizar las consecuencias de la modernidad, dándole un papel protagónico a la tecnología y a la razón, acorde con la ideología occidental modernista.

**Cuadro 1:
Dimensiones institucionales de la modernidad.**



FUENTE: Giddens, A: Las consecuencias de la modernidad. Alianza Edit. México, 1995. p. 64.

Toda esta visión, da como resultado una realidad moderna sobrecargada, fracturada que se sitúa en el centro del mundo contemporáneo susceptible de ser cuestionada, superada y reconstruida. Ante ello, los esquemas de planeación tendrán que responder a esta reconstrucción y coadyuvar a la transformación social. El desarrollo de la razón deliberada o instrumental es equivalente a la colonización del mundo de la vida; pero el descubrimiento de la racionalidad comunicativa abre la posibilidad de lograr, mediante la recuperación no distorsionada, las promesas aún incumplidas de la modernidad.

II

Los planteamientos precedentes en torno a la modernidad, nos lleva a diferenciar la modernidad de la modernización, términos que han sido manejados como sinónimos. En los hechos, la modernidad se le ha tendido a confundir con el modo puramente capitalista de modernización, cuyo elemento primordial es el avance tecnológico aplicada a los procesos productivos; en palabras de Wallerstein se ha confundido la modernidad de la tecnología con la modernidad de la liberación. La primera, es una modernidad huidiza, porque lo que hoy es moderno mañana será ya obsoleto; es material en su forma, porque tiene que ver con aviones, aire acondicionado, televisión, computadoras, etc.. Esto nos lleva a reflexionar, que el consumir aparatos altamente tecnologizados no nos hace seres moderno; aunque también cabe precisar que “el atractivo de este tipo de modernidad no se ha agotado aún...(pues)...hay billones de personas de Asia y África; en Europa del Este y en Latinoamérica; en los barrios bajos y ghettos de Europa Occidental y de Norteamérica, que anhelan disfrutar por completo de este tipo de modernidad”(Wallerstein, op. cit. : 14). Ello significa que, la modernidad de la tecnología ha sido elitista, y ha marginado grandes sectores sociales de sus beneficios, entre estos sectores se encuentran los indígenas, quienes a través de

diferentes mecanismos y estrategias se les ha negado su condición como tal y se les ha obstaculizado gozar de los beneficios de esta “modernización”; en este sentido se sustenta en una lógica clasista que ignora los sujetos que conforman la sociedad; en esta dinámica la planeación ha incorporado la tecnología, pero también ha sido excluyente.

En tanto, la modernidad de la liberación, se entiende como el presunto triunfo de la libertad humana contra las fuerzas del mal y de la ignorancia, en una trayectoria tan inevitablemente progresiva como la del avance tecnológico. Pero no era un triunfo de la humanidad sobre sí misma, y sobre aquellos que tenían privilegios. Su camino no es de descubrimiento intelectual, sino de conflicto social. Esta modernidad no es la de la tecnología, sino la de la liberación. Esto nos lleva a diferenciar la modernidad social (que ejecuta leyes funcionales de la economía y de la Técnica) de la modernidad cultural (cuyo centro sería el hombre estableciendo acciones comunicativas).

A todo esto, ¿qué entender por modernización? Habermas señala que es un modelo general de evolución en la cual están ausentes tanto los orígenes históricos de donde se desprendió el fenómeno, como el cuadro espacio temporal donde se aplica; asimismo, señala, que la modernización se refiere a “...procesos acumulativos que refuerzan mutuamente a la formación del capital y a la movilización de recursos; al desarrollo de las fuerzas productivas y al incremento de la productividad del trabajo, a la implantación de poderes políticos centralizados y al desarrollo a la difusión de los derechos centralizados y al desarrollo de la difusión de los derechos de participación política, de las formas de vida urbana y de la educación formal.” (Habermas,1981: 12).

La modernización, por otro lado, asume la racionalidad como una categoría primordial, ya que testimonia la aptitud individual y colectiva para crear, desarrollar, transformar, reformar y reajustar las condiciones de vida en la sociedad a través de las instituciones que sustentan la legitimidad y el funcionamiento de la política,

Estado, mercado, etc. Aquí cabe precisar y marcar las diferencias entre modernidad y modernización; la primera se refiere a una normatividad racional, reconoce la autodeterminación, engloba un planteamiento filosófico, reconoce costumbres, valores y normas, en tanto que la segunda, se refiere a la racionalidad instrumental que prioriza la calculabilidad y el control de los procesos sociales y naturales.

En el contexto mundial han sido recurrentes los procesos de modernización así como diversas manifestaciones sociales producto de los mismos; la modernización tiene connotaciones ideológicas y valorativas asociadas al progreso, en esa medida necesariamente se parte de una idea de desarrollo lineal. En esta lógica, se recurre a la racionalidad técnica para alcanzar el progreso y se deja de lado, potenciar el desarrollo ontológico del hombre; esto conduce a desvirtuar la racionalidad como factor intrínseco del ser social; es decir, la modernidad se concibe como ruptura con el pasado, donde todo tiempo futuro será mejor, en franca relación con la uniformidad en la organización social del tiempo, el cual ya no le pertenece directamente al individuo (espacio - lugar); generado por el ritmo y celeridad del cambio de condiciones en la modernidad de manera excepcional; porque finalmente el desarrollo de las instituciones sociales modernas y su expansión mundial han creado oportunidades enormemente mayores para que los seres humanos disfruten de una existencia más segura y recompensada de cualquier tipo de sistema premoderno. Pero la modernidad también tiene un lado sombrío, en tanto que se manifiesta como un instrumento de control, de integración y de represión, y es este lado, lo que permite señalar que estaríamos viviendo una modernidad inacabada.

Pero, ¿quién es el que impulsa todos estos procesos bajo la bandera de modernidad? En el caso mexicano, enmarcado dentro de los países alejados del desarrollo, es el Estado, quien “ya no es el administrador sino se convierte en el creador de la modernidad y en nombre de la independencia de la nación combate contra adversarios extranjeros y moderniza la economía y la sociedad...” (Touraine, 1995: 138). Esto es, el grupo en el poder tiende a generar recursos para legitimar los procesos asociados al mercado, a los sujetos como consumidores y a la racionalidad

que sólo puede ser instrumental puesto que está al servicio de una demanda que expresa la búsqueda de símbolos, de una posición social o el deseo de seducción, y también la búsqueda de aparatos que reemplacen el trabajo o permitan desplazamientos rápidos o bien alimentos de calidad garantizada y de rápida preparación. La modernización funciona como razón de Estado, como proyecto político para la transformación económica con una orientación instrumental y pragmática.

Ante esta supuesta bonanza, tenemos que plantear la situación de las otras condiciones que además ha generado el capitalismo cuyos rasgos distintivos son la producción de mercancías, la propiedad privada de capital y mano de obra asalariada pero sobre todo desposeída, así, la consolidación del capitalismo, la ampliación del comercio mundial y de los mercados internos, el fortalecimiento del Estado nacional, sientan las bases para el desarrollo de una nueva racionalidad; a partir de ello, la modernidad se propaga y sirve de referencia a diversos procesos de modernización.

Una de las características de la modernidad, es su carácter expansivo y globalizador; la globalización, es un proceso que abarca tanto los alcances internacionales de las actividades políticas y sociales como la intensificación de otros niveles de interacción mediados por la industria de la tecnología informativa y la comunicación masiva. En este esquema, la razón convertida en instrumental se ha transformado en poder, y en lógica impersonal del mercado y las técnicas, que se ha traducido en un proceso de homogeneización e integración.

En “nuestros” tiempos, predomina la globalización o mundialización entendida como el “fenómeno de la intensificación de las relaciones sociales en todo el mundo por las que se enlazan lugares lejanos, de tal manera que los acontecimientos locales están configurados por acontecimientos que ocurren a muchos kilómetros de distancia o viceversa... la transformación local es parte de la mundialización y de la extensión lateral de las conexiones a través del tiempo y del espacio (Giddens, 1995a:67-68).

La mundialización se inscribe en procesos donde las distancias físicas y geográficas se reducen y la interdependencia aumenta, se difunde como un modo de convivencia con alcance planetario que enfatiza la integración y cooperación humana para que se instituya un nuevo orden de vida que permita enfrentar mejor los problemas, las carencias y los males sociales, que las soluciones individuales o estatistas no han logrado solucionar; sin embargo, el mundo no se unifica, al contrario, la división de los continentes se acelera, mientras que en la mayoría de los países la distancia entre ricos y pobres, entre centros y suburbios aumenta, y también en el interior de cada individuo, la instrumentalidad y la identidad se oponen en el cuerpo y el espíritu.(Cfr. Touraine, 1995: 266).

Es así que hoy día los peligros y nuevos riesgos ya no son únicamente locales sino globales, lo cual puede afectar inclusive a los grupos que viven en sitios más tradicionales y aparentemente más lejanos; es así que los fenómenos como el de la globalización y/o modernización son el resultado de una racionalización socialmente implementada desde fuera y desde arriba, sustentada en una dominación elitista y autoritaria, porque en la medida en que la racionalidad instrumental deviene efectivamente universal, el proceso de modernización adquiere el carácter de imperativo; sin embargo las sociedades latinoamericanas por ejemplo no pueden negarse al proceso, tampoco pueden desprenderse de la economía internacional pues estarían condenadas al fracaso; pero, siendo dicho proceso un imperativo ¿Pueden existir estrategias alternativas que sean posibles? Porque las diferencias radicarían en quiénes son los que pagan el o los ajustes estructurales y a qué costo.

La extensión global de las instituciones de la modernidad no habría sido posible sin el conocimiento y la especialización de los sistemas modernos, que en esa medida están disponibles para todos, aunque en realidad no todos lo pueden obtener, pues una gran mayoría de las sociedades son extremadamente pobres, por lo tanto, la mayoría de sus habitantes tienen acceso mínimo o nulo a los beneficios de la modernidad, enfermedades; el capitalismo es el que ha resultado privilegiado por encima de los sujetos, lo que importa es la industrialización fomentada como la

nueva religión ante la que los hombres deben rendirse porque es lo único que nos llevará a obtener más progreso o bien a iniciar la ruta del mismo.

Papel importante han jugado los medios de comunicación que siguen difundiendo la serie de conocimientos respecto a las sociedades modernas como visión del futuro que nos espera; información que en la medida que es producida por los centros de poder no necesariamente confiable, porque si bien no acercan las nuevas creencias y símbolos de la modernidad: la abundancia, prodigios técnicos así como posibilidades de elección, su objetivo fundamental es el aprovechamiento al máximo los logros del progreso (aunque no quede claro para que o para quién).

El cuestionamiento surge, cuando un pequeño número de consorcios transnacionales son los actores determinantes respecto al rumbo del mercado mundial; cuando la destrucción del ambiente alcanza dimensiones que rebasan las posibilidades de regulación de los estados individualmente; cuando la internacionalización del capital financiero y de redes de transporte y comunicación no pueden ser contenidas por las fronteras físicas nacionales; cuando las mercancías se fabrican por una división del trabajo de alcance mundial; la música y la televisión se producen para el mercado mundial; la reestructuración del capitalismo global restringe el campo de acción para la intervención económica y sociopolítica de los Estados - pues si bien los beneficios se han extendido, estos no han llegado a todos.

A partir de ello se puede plantear que el desarrollo social está dado por elementos contradictorios; el papel de los estados se reduce tan sólo a controlar y no resolver los problemas; o en otras palabras manejar el conflicto y legitimar el capitalismo global, porque otra consideración es la capacidad de orientación que sigue teniendo el sistema, a pesar de que enfrenta constantes problemáticas, pero lo fundamental radica en que las aparentes crisis del mismo, son perturbaciones que no atacan la integración de dicho sistema, de ahí que las masas o los distintos grupos no cuenten con elementos que les permita ir más allá del simple cuestionamiento; es necesario construir una respuesta que tenga como fundamento un diálogo argumentativo y en

ese sentido ir contra la lógica establecida... proceso largo nos espera si queremos no ser más los marginales de la modernidad.

El mercado no sólo controla las relaciones de producción, sino todas las relaciones; los lugares protegidos por la tradición, lo privado, lo ignorado son intervenidos y manipulados; así, los deseos, sentimientos, gustos, enfermedad, salud, educación, vida, muerte son cada vez más controlados. Ante las tendencias modernizadoras, los marginales, entre los que se cuentan los indígenas, tienen un destino crónico, seguir siendo marginales, pero lo peor es que para los objetivos del capitalismo, ni siquiera serían dignos de explotación, porque de una manera extremadamente simple, solo son sobrantes demográficos, son los prescindibles, y si desaparecen mejor, esto es una muestra más de que el hombre no sólo ha dominado la naturaleza, sino que, es el único animal capaz de destruir su propio hábitat, lo que puede efectuarse gracias al uso indiscriminado de la tecnología,

Por ello es necesario recuperar la tesis de Touraine, quien afirma que al definir a la modernidad por su grado de racionalización se ha dejado de lado los actores sociales que forman parte de este proceso; es así que plantea que la modernidad debe definirse como “la relación, cargada de tensiones, de la Razón y el sujeto, de la racionalización y de la subjetivación, del espíritu del Renacimiento, y del espíritu de la Reforma, de la ciencia y de la libertad” (Touraine, 1995:12). El autor, nos presenta dos caras de la modernidad, que están en una relación dialógica y por lo tanto contradictoria: la racionalización y la subjetivación; ser modernos no significa tener bienes materiales y tecnológicos; la verdadera modernidad no se da en términos materiales, sino en la determinación humana, es decir, en el terreno del espíritu. La modernidad se tiene que dar en el hombre y no en las cosas que él tenga o pueda tener.

Como proceso, la modernidad sólo ha surgido autónomamente en Europa, en el resto del mundo y especialmente en América Latina (que representa una de las facetas más contradictorias del mundo moderno), se puede hablar más bien de

procesos de modernización, que en estos países, se convierte en un referente obligado desde el cual se organiza y planifica el desarrollo social, y al mismo tiempo los obliga a evaluar el lugar que ocupan en el contexto mundial. La modernidad, en América Latina, se verifica en oleadas modernizadoras, caracterizadas por una crisis agudizada, irracionalidad exasperante entre discurso y realidad. La modernización, se aprecia como un proceso de occidentalización, lo que genera no solo cambio social sino que sobre todo imposición cultural, porque la modernización las buscó y no a la inversa, provocando efectos destructivos en los modos de vida tradicionales, propiciando la aparición de un nuevo sistema de valores adaptados a la idea de trabajo y éxito.

La modernidad, se convierte en una forma de vida cosificada y explotada, en una forma de vida sujeta a control técnico, sometida a relaciones de poder, homogenizada. Esto ha ocasionado un gran abismo entre los testimonios del mundo indígena, entre sus culturas populares y las racionalizaciones dominantes, y ha propiciado en muchos sentidos (culturales, políticos, económicos, sociales, etc.), la uniformidad y la despersonalización; nuestro sistema social contemporáneo ha empezado a vivir en un presente perpetuo y en un perpetuo cambio que arrasa tradiciones que todas las anteriores formas sociales han tenido que preservar de un modo u otro.

El ímpetu de la modernización, se ha traducido a menudo en programas de planeación que responden a proyectos políticos que desconocen las exigencias socioculturales que debe acompañar este proceso; y, en aras de formar una nación homogénea se recurre principalmente a la planeación de la educación, se desarrolla en el ámbito institucional; a través de ella se transmite una visión de mundo, una concepción de sujeto y de sociedad; y, en tanto, una de las expresiones culturales mejor organizadas y articuladas de los procesos socioeconómicos representa una esfera de gran relevancia para la consecución de los fines de cualquier proyecto sea económico, político o social.

El diseño de las políticas públicas, en el marco de la modernización, se realiza a partir de una representación general, que está conformado por un conjunto de valores fundamentales que constituyen las creencias básicas de una sociedad, que no necesariamente comparten todos los sectores que conforman dicha sociedad; es decir, este conjunto de valores y normas conforman un sistema jerarquizado, lo que significa que en una época dada algunos valores prevalecen sobre otras, y se desconocen aquellas que no responden a los principios rectores del desarrollo modernizador; en este sentido, los valores tradicionales que caracterizan a las comunidades indígenas, en su mayoría, ya no compaginan con este esquema de desarrollo; ello justifica el embate cada día más sistemático a sus principios de vida, bajo la bandera de movilidad, cambio y modernización, que se ha traducido en actitudes consumistas, individualistas y sectarias.

La modernización ha implicado, también, cambios en las formas de integración social, de lealtad y de solidaridad; dichos cambios se consolidan a través de la educación, trastocando así la organización primaria y fundamental de los pueblos indígenas; esto es, la modernización, vinculada con el progreso, con un esquema económico y político ha recurrido a la ideología para hacer realidad sus principios y cristalizar su proyecto; es así como, en los primeros momentos del triunfo de la ciencia y la técnica - me atrevería a decir que aún hoy en día - se emprendieron campañas educativas (tanto en el sistema escolar como en las fuerzas armadas) para convencer a los sujetos sociales a silenciar sus demandas por una condición que potencie las cuestiones humanas.

Es esta consideración elemental de lo humano lo que nos conduce a un replanteamiento de la época que vivimos y de lo que tenemos que ser. En este sentido, no se puede concebir la modernidad sin racionalización, pero tampoco sin la formación de un sujeto que se sienta responsable de sí mismo y de la sociedad de la cual es parte; es decir, hay que aspirar a una sociedad moderna que transforma lo antiguo en moderno sin destruirlo, con actores, y sin olvidar la creatividad humana, para ello es indispensable marcar espacios y límites de intervención estatal y de

esquemas de planeación que vinculen como factor primordial la participación de los sujetos involucrados, y moverse en los ámbitos de una política pública pluralista, específicamente en el esquema educativo que el Estado diseña e implementa a través de sus diferentes instancias e instituciones, y de esta manera, tener un margen de incertidumbre ante la racionalidad, la eficacia y eficiencia en que se basan los objetivos propuestos para una población o público específico, como lo es la población indígena; sin que con ello olvidemos que las políticas públicas se elaboran en una sociedad jerarquizada en la cual a los criterios de juicio de los usuarios directos de la política, no necesariamente se le asigna un peso determinante.

CAPITULO 2

LAS ESTRATEGIAS DE PLANEACIÓN ECONÓMICA, SOCIAL Y POLÍTICA IMPULSADOS POR EL ESTADO

2. LAS ESTRATEGIAS DE PLANEACIÓN ECONÓMICA, SOCIAL Y POLÍTICA IMPULSADOS POR EL ESTADO

2.1. El estado: como espacio de planeación.

En el capítulo anterior se señaló que el Estado, no sólo cumplía el papel de administrador sino también era el principal impulsor de la modernización, asociada al progreso y a una racionalidad instrumental; por ello es pertinente conceptualizar el Estado - dada la riqueza y diversidad de enfoques teóricos que sobre él existen - y señalar algunas de sus características con el propósito de tener un marco de interpretación de su quehacer en el contexto latinoamericano en general, y en México, en particular, destacando los esquemas de planeación y las políticas de corte social que se implementan, dado que estas políticas también inciden en el ámbito de la educación indígena.

La complejidad social, económica e institucional que caracterizan a las sociedades modernas no puede ser explicada, sin considerar el papel del Estado, el cual comprende una red de instituciones y organizaciones y cuyas funciones rebasan los límites racionales. El Estado puede ser abordado, principalmente, desde dos puntos de vista: el jurídico y el sociológico; para efecto de este escrito, se abordará la perspectiva social al considerar la existencia, objetiva e histórica del Estado, que como orden institucionalizado de autoridad pública sólo puede entenderse como resultado histórico de la voluntad y las acciones de los individuos. Esto significa que es parte de un proceso sociohistórico, cuyo estudio requiere de la recuperación de sus determinaciones sociales y funciones políticas desarrolladas en la sociedad. Propiamente, la discusión en torno a esta categoría, puede iniciarse con la definición que de él hace Weber, a partir de las funciones que desarrolla como aparato administrativo que detenta el monopolio de la violencia legítima dentro de la sociedad. (cfr. Gellner, 1991). Esto implica que la violencia particular o sectorial es ilegítima; en este sentido, el Estado se convierte en un mandatario que refleja y ejecuta la voluntad de los representados.

Desde una perspectiva sistémica el Estado puede ser analizado “como un grupo multifuncional y heterogéneo de instituciones económicas y políticas que inciden diferencialmente en el funcionamiento y operación de los distintos sistemas. El análisis sistémico se preocupa por estudiar las relaciones del Estado con los sistemas económico, político y social como procesos mutuamente excluyente” (Ayala, 1996:41). Sin embargo, el Estado no sólo puede concebirse de manera fragmentada, no como un ente meramente administrativo, sino como una totalidad que se estructura y construye a partir de la historia. De acuerdo a Gramsci, el Estado “es el todo complejo de actividades prácticas y teóricas con las cuales la clase dirigente no solo justifica y mantiene su dominio sino también logra obtener el consenso activo de los gobernados” (Portantiero, 1981:42). Es decir, es una totalidad orgánica que conjuga e interrelaciona situaciones contradictorias: dictadura y hegemonía, dominación y dirección, coerción y consenso; en estas relaciones incorpora e interpreta políticamente los intereses y tendencias de los grupos sociales sobre los cuales ejerce su dominio, donde se incluyen compromisos que conducen a ceder espacios políticos económicos, pero que no trastocan las relaciones sociales imperantes. Este concepto rebasa la concepción del Estado como un simple instrumento de la violencia y acciones económicas en una sociedad, y se concibe como el productor de consenso, el educador de masas que logra integrar a la vida objetiva y cotidiana de los individuos la visión de mundo que es funcional a los intereses hegemónicos.

Dentro de las sociedades modernas - base del presente análisis - el Estado es definido “como una organización e institución dotada de poder económico y político para imponer el marco de obligaciones, regulaciones y restricciones de la vida social y el intercambio económico. Es decir define el campo de lo permitido y de lo prohibido y genera las estructuras de incentivos y/o no incentivos para que los individuos se involucren en el intercambio y en la búsqueda de cooperación.” (Ayala, op. cit: 32). En este sentido, se alude a un estudio que recurre a la coerción para imponer las reglas del juego a los individuos en el intercambio económico, mismo que asume un papel protagónico en los procesos económicos y políticos. De entre

las formas autorizadas para mantener el orden, la fuerza, sólo puede ser utilizada dentro de la sociedad por el Estado como agente especial, claramente identificado, fuertemente disciplinado; entonces el Estado es la especialización y concentración del mantenimiento del orden, es aquella institución o conjunto de instituciones específicamente relacionadas con la conservación del orden (aunque pueden estar relacionadas con muchas más cosas).

En la forma, el Estado moderno “constituye el resultado del acuerdo de voluntades de todos los integrantes de la sociedad. En los hechos, el Estado moderno nace como resultado de una revolución política cuyo objetivo es la equiparación jurídica de los individuos atados a la jerarquía de la comunidad natural, y la transformación de las viejas relaciones de propiedad” (Córdova, 1990: 34). En esencia implica igualación de voluntades y no la generación de condiciones de reparto y posesión equitativas de bienes materiales. Por otro lado, el Estado constituye una elaboración importante y distintiva de la división social del trabajo, dado que las sociedades industriales son demasiados grandes, que tienen que recurrir a una división general del trabajo y la cooperación compleja para mantener el nivel de vida al que se han habituado o desean habituarse, y es allí precisamente donde el Estado genera las condiciones para esta división y cooperación.

De esto, se concluye que el Estado, no sólo es una sociedad política, dictadura o aparato coercitivo, sino “equilibrio de la sociedad política con la sociedad civil (o hegemonía* de un grupo sobre la sociedad nacional entera ejercida a través de las organizaciones llamadas privadas, como la iglesia, los sindicatos, las escuelas, etc.)” (Portanteiro, op, cit,: 42), es decir, en el Estado se encuentran simultáneamente elementos como el consenso, el contrato social y la coerción.

* La hegemonía es entendida “como dirección de una clase que crea el consenso con los sectores subalternos, que se conquista mediante una política de alianza que abre una perspectiva nacional al conjunto de la sociedad haciéndola avanzar” (Buci-Gluckman: 1979:9). En este sentido, la hegemonía es una función básica del Estado; pues constituye la experiencia de la capacidad directiva de la clase en el poder.

Tampoco se trata de un organismo administrativo neutral sino “una entidad sociopolítica que en el crecimiento y la diferenciación de su estructura es tanto un producto como una fuerza determinante y un objeto de disputa entre grupos de interés y clases sociales. Dicho de otro modo, la estructura y el funcionamiento del Estado son producto de la competencia entre esas entidades y esos actores sociales en sus esfuerzos por controlar...el poder político del Estado, su potencial de control y las instituciones en que éste se concentra pasa a ser a su vez, objeto de contienda entre las clases” (Vellinga, 1997: 19). Esto corrobora que el Estado no sólo responde a factores administrativos sino que es una institución que conjuga múltiples funciones; entre estas funciones se encuentra precisamente la planeación, donde subyacen factores administrativos pero también políticos.

Los análisis teóricos de las funciones del Estado, enmarcadas en la modernidad, buscan redefinir los elementos conceptuales que han servido de base la explicación y comprensión de los fenómenos sociales, políticos y culturales; como parte central de este proceso se encuentra el debate sobre el papel que debe cumplir el Estado; entonces, la polémica que subyace en los planteamientos de las diferentes teorías, es la intervención del Estado en los procesos económicos, políticos y sociales o el predominio de la liberación del mercado para regular estos procesos. Esto es, se discute, las formas que el Estado ha adoptado para afrontar el devenir histórico-social de la economía capitalista - después de las dos guerras mundiales - : el Estado benefactor y el Estado neoliberal.

El cambio de la forma estatal es el resultado de un proceso de transformación global en el sistema capitalista, de una determinación general en donde las formas estatales se dan para conseguir propósitos específicos del sistema económico; y dentro de límites precisos que cada nación articula y adopta de acuerdo a sus propias contradicciones; así una forma de Estado tiene como referencia un modelo específico de desarrollo y una forma particular de régimen en la que se asientan sus bases sociales.

Keynes, sustentó la intervención del Estado en el ciclo económico, en cuatro áreas para garantizar su realización: La creación de las condiciones generales materiales para la producción (infraestructura); la determinación del sistema jurídico donde tienen lugar las relaciones de los sujetos legales; la regulación del conflicto trabajo asalariado - capital y la protección del capitalismo doméstico, al igual que su expansión en el mercado mundial. Además de la intervención directa en la economía, se caracteriza por la generación de mecanismos corporativos de relación entre el Estado y la sociedad. En la caracterización de esta forma de Estado hubo varios intentos por identificar sus variaciones como distintivos de la forma capitalista de producción general.

En las últimas décadas, el Estado moderno ha tenido un desarrollo histórico caracterizado por la creciente injerencia en cuestiones fuera de la vida pública y su progresiva intervención en la sociedad que lo ha orillado a adoptar medidas y acciones de corte paternalista en busca de una legitimación política y social. A este Estado se le conoce como Estado de bienestar que se interpreta “como un grupo multifuncional y heterogéneo de instituciones políticas y administrativas, cuyo propósito es manejar las estructuras de socialización y la economía capitalista. (Offe, 1991 :18). Con ello se rebasa la idea de que únicamente es proveedor de servicios sociales, sino que también se encarga de la regulación de los procesos de socialización y de acumulación de capital; esta forma de Estado se fundamenta en la doctrina keynessiana de la planificación económica, y se llegó a concebir como un estabilizador económico y político que ayudaba a regenerar las fuerzas del crecimiento económico y evitaba que la economía tuviera fuertes recesiones, y no como una carga impuesta a la economía.

Sin embargo, Offe alega que los Estados de Bienestar están dejando de ser la solución viable a los problemas sociopolíticos generados por las sociedades capitalistas avanzadas, porque los sistemas de vida social y económica ya no se armonizan con las exigencias del sistema político-administrativo. Este Estado impone una carga fiscal - normativa al mercado y al mismo tiempo garantiza pretensiones,

títulos y posiciones de poder colectivo a trabajadores y sindicatos que se traducen en desincentivos para el trabajo . “Tomados conjuntamente, ambos efectos, conducen a una dinámica de crecimiento declinante y crecientes expectativas de sobrecarga en la demanda (conocida como inflación y a una sobrecarga en la demanda política (ingobernabilidad), que cada vez pueden satisfacerse menos por medio de la producción disponible” (ibídem: 138).

Esta situación conduce a la quiebra del Estado de bienestar, y las sociedades sumidas en crisis recurrentes, toman como bandera el neoliberalismo, cuyas propuestas económicas son la liberación del mercado, apertura comercial, privatización, desregulación e integración; el proceso de organización económica, política y social. Para lograr todas estas medidas, es necesario adoptar otras como la modificación de subsidios, la eliminación de reglamentos que protejan la ineficiencia de los sectores comerciales e industriales considerados innecesarios. “En la búsqueda de una refuncionalización del sistema capitalista sumido en la recesión..., la atención se vuelve hacia el Estado con lo cual éste quedaba como el principal causante de la crisis, sea por una excesiva participación en la regulación, o bien por haber permitido la politización de la sociedad..” (Mora y Rgdz. 1992:144).

Este enfoque se refuerza con un cuerpo normativo, por nuevos valores de validez universal como rentabilidad, productividad, competitividad, y principios tales como el pragmatismo y realismo; estos valores y principios definen las demandas y las posibilidades individuales en el mercado laboral, definen las relaciones de las organizaciones sociales con el Estado., y orientan los procesos de planeación, bajo ese esquema racional y técnico; que atentan contra las identidades tradicionales porque no responden a estos valores y principios. El propósito neoliberal es transformar de manera radical el funcionamiento de la economía, la organización social y de las instituciones políticas; en este discurso lo único real es lo que va a existir ya que el pasado no puede aprehenderse y controlarse.

En este tránsito del Estado benefactor al Estado neoliberal, queda de manifiesto que no es posible exagerar el poder del Estado para imponer obligaciones a los ciudadanos y sobrestimar su campo de acción, pero tampoco puede subestimarse los efectos perversos que pudiera ejercer sobre el mercado y la sociedad. Asimismo, no se puede extralimitar la confianza en los mercados competitivos, pues no necesariamente conducen a una asignación eficiente de recursos y a una distribución justa del ingreso. En este sentido, el tamaño óptimo del Estado no puede determinarse solo por el nivel de flujo de un conjunto de indicadores fiscales sino por las necesidades sociales, que se transforman permanentemente; depende esencialmente de complejo sistemas decisionales y aparatos institucionales y no sólo de burócratas o de votantes.

Por otro lado, es evidente que ni el Estado ni el mercado son eficientes por definición, por lo que no es posible suponer que el mercado es el único mecanismo de asignación de recursos en una economía, dado que su mismo desarrollo es resultado de una acción estatal deliberada; entonces, el mercado y el Estado, son contradictorios pero complementarios, por lo que no es posible seguir sosteniendo la tesis de la no existencia e intervención del Estado, pues éste es “algo más que una organización que interviene en la asignación de recursos, también es una institución dotada de poder económico y político, para imponer el marco de obligaciones, regulaciones y restricciones al intercambio económico” (Ayala, op. cit.: 72).

Concluyendo, el Estado es una institución necesaria en los procesos económicos, políticos y sociales, por lo que es una falacia sostener como premisa el Estado no intervencionista y no planeador. En cualquiera de las formas de Estado, la planeación ha jugado un papel fundamental, dado que a través de ella, se diseñan programas y acciones concretas que atiendan los principios estatales que en su momento se encuentran vigentes.

2.2. El estado y sus estrategias de planeación en el contexto latinoamericano.

No es posible pensar en América Latina al margen del Estado neoliberal, que es producto tanto de factores externos, de políticas económicas de ajuste estructural como de la reforma del Estado a nivel interno. Históricamente, surge de la crisis de la década de los setenta, ello conduce a la necesidad de hacer una revisión general de la forma de Estado que predominó antes de este período, sus esquemas de planeación, cuáles fueron sus características y qué situaciones y condiciones condujeron a esta crisis, dando paso a una “nueva” forma de Estado; cuyo reto es la solución a la inflación, el desempleo y decrecimiento económico. El problema del Estado, es punto que se considera en las políticas neoliberales pues “estas han tendido a reconvertir a los viejos Estados Nacionales, sustentados en la tutela de los derechos sociales y de las políticas de bienestar, en Estados subordinados a los centros de poder financiero internacional y funcionales a las nuevas políticas que tienden a la reducción del ser humano en función de los intereses económicos de las grandes corporaciones.” (Chomsky. 1995:8).

2.2.1. El estado y la planeación en América Latina

En América Latina, el Estado benefactor adquiere la connotación de Estado intervencionista, que es impuesto con el propósito de lograr un desarrollo económico. El intervencionismo resulta de un largo proceso que se empieza a manifestar con claridad, después de la I guerra mundial, y como una necesidad a partir de la gran depresión de 1929; en muchos países el crecimiento económico resultante duró hasta mediados de la década de 1950. “La forma intervencionista del Estado tiene la particularidad de propiciar que el Estado penetre en las actividades económicas y en las socioculturales, asumiendo tareas que antes eran propias de la clase rectora. En apariencia, el espacio de la economía y de la sociedad civil se reduce al cederle una parte al Estado; en realidad, las propias contradicciones del sistema en su fase

monopólica reclaman su intervención” (Villa Aguilera, 1987:149). Las funciones que asume, entonces, el Estado, no sólo es la de regular, sino además, procurar el pleno empleo (que es el fin histórico por el cual surge, después de la gran crisis); corregir o moderar imperfecciones del mercado, regular el conflicto social y hacerse cargo de los aparatos culturales e ideológicos. En este sentido, el Estado, cumple un papel contradictorio: ejercer el control por medio de sus instituciones, pero también generar mayores espacios de lucha y de participación.

En América Latina, el intervencionismo apareció por vía popular, aun cuando los grupos reformistas no se hicieron del poder; se hizo acompañar de presiones internas de los empresarios y otras del capital externo que impulsaban la modernización, por lo tanto, representa “ la tendencia por renovar la centralidad del poder, con una preocupación de fondo que es mantener concentrado el poder político, para que mediante su ejercicio unilineal se realizara el proyecto del Estado-nación” (Mora y Rdz. op cit. 149)

Cuando se habla del Estado y sus características, necesariamente se alude a un esquema de planeación, entendida como un proceso racional y sistemático que implica la toma de decisiones y acciones encaminadas a optimizar los recursos disponibles con el objeto de hacer más eficiente y eficaz los diferentes sectores e instituciones que conforman la sociedad. El Estado interventor utiliza como instrumento por excelencia la planeación como una forma de organizar, conciliar y negociar los conflictos y problemas que se derivan de esta forma de Estado. Las formas de planeación impulsadas durante la vigencia del intervencionismo se caracterizan por un fuerte centralismo, dado que el Estado se le adjudica el papel de planeador para dar orden y racionalidad a la actividad del país y se enlaza con las ideas del Estado planificador del compromiso social, y a la vez mediador de conflictos sociales; para ello, se adoptaron diferentes formas y características, contenidos y profundidad en función a los propósitos perseguidos y de acuerdo a los momentos coyunturales existentes en cada uno de los períodos.

La orientación del desarrollo hacia adentro y la política de sustitución de importaciones estimularon los procesos de planeación en varios países durante la década de 1940 - 1950. En la década siguiente, las ideas de la CEPAL impulsaron las actividades de planeación económica, que la mayoría de los países diseñaron planes, decretaron leyes y crearon dependencias con el propósito de estructurar y desarrollar la planeación socioeconómica.

La planeación ha existido desde tiempos muy remotos; en la época moderna se encuentra el primer intento de planeación en los planes quinquenales de la Rusia socialista; sin embargo, es hasta después de la segunda guerra mundial cuando adquiere auge. El panorama de destrucción que se presentaba en estos momentos, hacía necesaria la toma de decisiones y acciones encaminadas a la reconstrucción de los países; es así como se recurre a la planeación y se emplea como “un instrumento destinado a permitir el más lúcido y completo análisis de prácticamente todos los complejos problemas que enfrenta la sociedad y, a ofrecer métodos de organización capaces de lograr la mejor utilización de los recursos con el mínimo posible de costo social” (Morales, D. 1980:104).

Lo anterior no quiere decir que previo a esta segunda guerra, no existiera la planeación, pero sus características evidenciaban su fragilidad; dichas características se resumen en las siguientes frases: corto alcance (1 año); fragmentaria (las partes de un todo eran vistas como independientes); no integrada (no existía un vínculo entre necesidades y tendencias de la sociedad y la economía); no dinámica (conservaba intacta sus características a través del tiempo). (Cf. Coombs, 1970). A pesar de lo señalado, no se puede afirmar que no haya funcionado para el momento histórico que se estaba viviendo, pues las condicionantes históricas, sociales y económicas no exigían mayor profundidad en el proceso de planeación.

La situación posterior a la segunda guerra mundial (1945-1970) se caracterizó por una serie de cambios científicos, tecnológicos, económicos, demográficos, etc., mismos que repercutieron e hicieron necesario adoptar formas diferentes de

planeación. Así como en los países desarrollados, en el contexto latinoamericano, la planeación nace y adquiere auge; entre las causas que motivaron este desarrollo se encuentran:

1. La conciencia creciente en diversos grupos de que el ritmo de expansión económica de América Latina era insuficiente para atender las necesidades de una población en crecimiento acelerado.

2. Los indicios de que los esfuerzos por acelerar el desarrollo no han logrado remediar ni atenuar las deficiencias que persisten en las condiciones de vida de los grupos mayoritarios de la población latinoamericana.

3. El reconocimiento, como imperativo ineludible, de la necesidad de un desarrollo acelerado que se traduzca simultáneamente en beneficios significativos para el grueso de la población.

4. El convencimiento de la necesidad de llevar a cabo cambios profundos en la estructura económica y social de los países de la región.

5. El reconocimiento de que la planeación puede ser un instrumento eficaz para orientar el proceso de reformas estructurales e institucionales.

6. La necesidad de establecer una programación conjunta por lo que se refiere a proyectos de inversión y acciones de política económica. (Payán, 1982: 27).

Sin embargo, hay que señalar que la planeación, en los países latinoamericanos, surge por la influencia externa de organismos internacionales y no representa una decisión emanada de las necesidades y características propias de dichos países; es por ello que la planeación no responde a las expectativas pues, no se considera las particularidades del ámbito social, económico y político en el que se lleva a cabo; además habría que destacar que en estos países se da una institucionalización

prematura de la planificación, y en este proceso el Estado juega un papel fundamental al crear una serie de aparatos legales y administrativos tendientes a legitimar el proceso de planeación en un contexto específico: la sociedad capitalista dependiente. Esto conduce, entonces, a concluir que la institucionalización no implica garantía de éxito, pues las características históricas y sociales de los países latinoamericanos (inestabilidad política, economía dependiente, sector público no fortalecido) se convierten en obstáculos para la buena marcha de la planeación la cual adquiere un carácter eminentemente administrativo.

La mayoría de los países de América Latina asumieron las tareas de planeación con un exceso formalismo, debido a la inexperiencia de los técnicos y por la orientación secundaria que se le otorga a la planeación: la de cumplir requisitos para el financiamiento externo; las tareas de planeación se desarrollan aisladamente de los mecanismos de decisión y de pensamiento de los diversos sectores sociales. En el proceso de planeación socioeconómica, sus organismos pasan sucesivamente por las etapas de consentimiento político.

Asimismo, es importante señalar que la aceptación de la planeación por parte de los países capitalistas, tiene el carácter económico; es decir se alude a una planeación económica entendida como la adaptación de la producción a las necesidades de la sociedad, ya que la elaboración de un plan no obedece al deseo de organizarla y reglamentar la producción, sino de adaptarla a su fin, que consiste en la satisfacción de las necesidades sociales, adecuadamente jerarquizadas (cfr. Tamayo, 1970)

Aun recurriendo a la planeación, el Estado interventor y la ampliación del mercado que le fue propia no consiguieron alterar las formas tradicionales y remanentes de producción y de organización social, por lo que se tuvieron que diseñar ajustes de los cuales dependió la estabilidad del sistema, se establecieron arreglos de convivencia con lo tradicional, lo que a la larga fue una de las principales contradicciones que condujo a su quiebra. Este arreglo fue fundamentalmente político; los jefes, caciques o dirigentes se les permitía ejercer su dominio y a cambio ofrecían control y

participación electoral. En otro sentido, “sentó sus bases de legitimidad en la alianza Estado-movimiento obrero y sector empresarial, y que incorporó la cultura nacional como mecanismo de cohesión y unidad “(Jiménez, 1992:57). Por otro lado, se establecieron alianzas que permitieran la implementación del modelo económico, estas alianzas eran con grupos de la clase media, media alta urbana; así como por importantes sectores de trabajadores urbanos.

El poder dominante, en el marco del Estado interventor, ha sido el ejecutivo, lo que ocasiona la pérdida de vigor, legitimidad y respetabilidad del legislativo. Por otro lado, “partidos políticos débiles, legislaturas complacientes, poderes judiciales subordinados y jefes del Ejecutivo que tenían que buscar grupos de electores que pudieran comprarse con favores estatales (es decir, oportunidades de beneficio), se complementaban con burocracias tendientes al autoengrandecimiento que, como una de las facciones más estratégicamente ubicadas....., utilizaban la expansión del sector público para ampliar su base de empleo y mejorar sus canonjías” (Glade, 1996:143). En cuanto a las relaciones Estado y sociedad, el primero tuvo que hacerse cargo de tareas ideológicas y culturales; es así como las universidades ocuparon un lugar privilegiado, pues además de ser centros de producción científica y cultural se convirtieron en centros de reclutamiento y formación de los cuadros del Estado interventor, sobre todo cuando adoptó la ideología desarrollista, cuyas premisas fundamentales eran el progreso y la modernización, a través de la industrialización. El aparente éxito del desarrollismo fomentó el surgimiento de una estructura económica y social cada vez más complejas, y la multiplicación de grupos de interés que era necesario controlar, aunque por otro lado, reforzaba la capacidad de esos grupos para imponer sus exigencias al Estado.

Las consecuencias más sobresalientes del Estado interventor fueron: una sociedad civil renovada y reorganizada, sectores privilegiados fortalecidos, nuevos requerimientos económicos sociales que no fue posible satisfacer , ya que el Estado que por un tiempo proveyó de ciertos elementos mínimos para la subsistencia social (salud, vivienda, educación, empleo) no fue capaz de detener los impulsos que

fueron deteriorando significativamente las condiciones de vida de la población, es decir, el agotamiento y crisis de la forma intervencionista, en su función de planificación centralizada, muestra que ha sido rebasado por la sociedad y por el mercado. “La insuficiencia se notó sobre todo, en la creciente incapacidad del Estado para el desarrollo y, en su caso, el crecimiento; en el alto costo social y político de los mecanismos de beneficio social y de cooptación, en la hipertrofia burocrática que cada vez más le limitaba, y en la decadencia, no sólo ideológica sino cultural, en el sentido más amplio, en la que se estancaba. Todo esto produjo la escala creciente de rutinarios, demagogia, ineficacia y la estrechez del espacio para la participación, revelando los límites del Estado intervencionista” (Villa Aguilera, op. cit: 160); es así como se sientan las condiciones favorables para transitar hacia otra forma de Estado: el neoliberal.

Este panorama, genera que en América Latina, durante la década de los setenta, se viva uno de los períodos social y políticamente más turbulento, conflictivo y violento, en que inciden la mayor cobertura del medio urbano y de las actividades que le son afines, la mayor dimensión de la población, la mayor amplitud del espacio político, la mayor incapacidad del conflicto al interior del Estado, la mayor celeridad de la comunicación y la información. En cada uno de los países de América, la crisis asumió diferentes formas que fueron analizadas desde diversas perspectivas; de entre las que prevaleció el neoliberalismo, al difundir un discurso sobre la crisis que llega a convertirse en dominante, plantea “que lo que está en crisis no son las relaciones de producción prevalecientes, sino ciertas formas de administración e intervención estatal y de la política económica. Tales políticas, se expresa, fueron las causantes de los desequilibrios económicos internos, que enfrentaba el proceso de crecimiento alterando sustancialmente el clima de estabilidad económica y las políticas nacionales” (Jiménez, op.cit:57). Entonces, lo que se cuestiona no es el modo de producción capitalista sino la forma de Estado intervencionista, la cual es necesario abandonar y adoptar un modelo nuevo, esto es, se propone la reorganización de la sociedad capitalista , al concluir que el sistema no ha fallado sino el Estado. En la crítica que el neoliberalismo realiza a la forma intervencionista

se presenta una contradicción: se niega al Estado y al mismo tiempo se recurre a él. La crisis del intervencionismo estatal se asoció estrechamente a la crisis económica que implicó fuertes desequilibrios en el aspecto social definidos por el acelerado incremento de los índices de pobreza y marginación; en el plano económico, por la elevada inflación, incremento de la deuda externa, estancamiento económico, rezago tecnológico; esto repercutió en la organización política y cultural, todo ello se tradujo en una crisis de legitimidad.

Para América Latina, la década de los ochenta, ha sido considerada desde el punto de vista económico como la década perdida que afectó duramente el nivel de vida de la población. Según los datos de la CEPAL, el crecimiento del PIB en la región en el período de 1981-1989, fue de -8.3. Ante el escaso crecimiento, las cargas sociales agravaron los problemas financieros del Estado intervencionista; y, debido a la dependencia del sistema financiero, los países latinoamericanos que tenían una fuerte deuda externa, se vieron en graves dificultades para realizar sus pagos, hasta el grado de suspenderlos parcial o totalmente (encabezados por México, Brasil y Argentina). La respuesta planteada, aunque no resuelve los problemas, en su momento fue una solución políticamente validada a nivel internacional.

Es en estos momentos cuando, el esquema neoliberal denuncia lo costoso, centralista e ineficiencia del estado interventor, además se le adjudica la responsabilidad del estancamiento económico y social; esto es, perdió racionalidad (entendida como una relación lineal medio-fin). Para esta tendencia, la intervención estatal politizó el mercado, lo que afectó las decisiones, los mecanismos de funcionamiento de la economía y las relaciones oferta-demanda; asimismo trasladó la prioridad al consumo antes que a la oferta; esto creó un ambiente en América Latina, de desencanto e incertidumbre; supone a la actividad económica "como un esquema cuasi dinámico de intercambios continuos de carácter competitivo, en donde los mercados se vacían y las cantidades se ajustan automáticamente a los precios, la única fuente posible de perturbación en la actividad económica proviene del equivocado activismo estatal, y en menor, medida, de otras cuestiones. El

“nuevo” orden que propone el neoliberalismo, está constituido por un conjunto de medidas para desmontar el aparato económico y de bienestar del Estado intervencionista; es un orden no politizado, basado en la familia y el individuo, no en clases o grupos, un orden desprovisto de masas y excluyente.

Para solventar esta situación caótica en el contexto latinoamericano, se implementan esquemas de planeación y programas económicos de corte monetarista, - que suponen la existencia de la mano invisible al nivel macroeconómico - nacional e internacional, con el propósito de abrir las economías a la expansión e integración al mercado mundial; así como buscar soluciones radicales y globales a los problemas generados por la tendencia intervencionista del Estado. Estas políticas reciben el nombre de políticas de ajuste estructural* y en esencia coinciden con aquellas impulsadas por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM). El BM, se enfoca a un nivel macroeconómico y productivo al plantear la transformación de la estructura productiva, la promoción y desarrollo de las exportaciones, la limitación del intervencionismo estatal y la reducción de la deuda externa; en tanto, el FMI, se aboca al nivel macroeconómico y financiero. Para los expertos de estas instituciones, “las nuevas estrategias iban a favorecer el repunte del desarrollo económico en los países latinoamericanos, lo que permitiría elevar el nivel de vida e incluso consolidar una clase media necesaria para la ampliación y modernización de sus mercados” (Revueltas, 1996 :15).

La preocupación no es apuntalar el crecimiento y desarrollo de los países latinoamericanos, que se ven atrapadas en estas redes económicas, sino generar las mejores condiciones para que el capitalismo supere sus propias crisis; es decir, se promueve la reconversión industrial y la modernización tecnológica en Latinoamérica con el fin de promover un nuevo patrón de reproducción capitalista; ya que hasta el momento, las políticas de ajuste, apertura y reconversión industrial, desregulación, privatización y descentralización, junto con la modernización del Estado confrontan

* Las políticas de ajuste, son un conjunto de medidas y decisiones públicas cuyo propósito no es otro que eliminar o reducir los obstáculos y entramientos que impiden el uso adecuado de los factores de la producción para así acelerar el desarrollo de los países. (Cfr. Jiménez, 1992.)

en la actualidad una tendencia excluyente, ya que no revierten la deuda social, sino que la profundizan con el consiguiente costo social y político, lo que hace difícil combinar políticas de ajuste económico, democratización con reforma del Estado. Por otro lado, para que estas políticas se lleven a cabo, se requiere y exige una relativa estabilidad de la economía, apoyo político y modificaciones constitucionales, y así aspirar a la liberalización y modernización de la economía: al mismo tiempo se recupera el espíritu estatal, la razón de ser del Estado y la racionalidad estatal. Una de las modalidades que adquirieron los programas de ajuste es la de políticas focalizadoras, que consistieron en la canalización de recursos a sectores específicos (de extrema pobreza), lo que implicó selección y marginación de los grupos atendidos. Dado que en cada uno de los países latinoamericanos la crisis se vivió de diferente manera y adquirió magnitudes diversas, el neoliberalismo no se ha aplicado en ellos de manera uniforme o total.

Uno de los problemas a atacar, es el de la deuda externa, la cual fue reestructurada bajo las medidas impuestas por el FMI, y con ello se evita el riesgo de una crisis financiera, sin embargo, los ajustes tienen la característica de ser muy rígidos, racionalizados y estandarizados por lo que no consideraron las especificidades históricas y culturales de cada uno de los países donde fueron aplicados; esto ha trastocado la organización económica con el consiguiente descenso del nivel de vida de las mayorías; a fines de la década de los ochenta concluyó con un producto medio por habitante más del 8% menor que el registrado al principio de la misma (cfr. Lechner, 1992:19), en tanto, los grupos hegemónicos no se vieron afectados en sus privilegios; esto confirma el carácter excluyente del modelo neoliberal. Además, las estrategias adoptadas apuntaban hacia la modernización y el apoyo al sector de la economía dinámico y orientado a la exportación, han producido un crecimiento económico selectivo que margina a los pequeños productores agrarios, a los indígenas y a los segmentos urbanos pobres que no participan en el proceso.

Esta panorama nada alentador, en gran parte, se presenta también, porque los gobernantes latinoamericanos, asumen de manera acrítica la cosmovisión neoliberal,

y no se ven o no se quieren ver los objetivos y mecanismos utilizados para la integración a este modelo de desarrollo, ya que se promueve bajo una óptica de subordinación o semicolonialismo, dado que son los intereses de los países desarrollados los que determinan las reglas de juego, y no se busca superar los rubros críticos de la sobrevivencia nacional o regional que están representados por la inflación estructural, la miseria y desnutrición, el generalizado desempleo y subempleo, la voluminosa e impagable deuda externa, el proteccionismo comercial y la restricción del capital y tecnología financiera

2.2.2. El estado mexicano y sus procesos de planeación de 1940-2000.

En México, - a lo largo de su historia - ha predominado un Estado fuerte e interventor que ha controlado a una sociedad más bien pasiva; dicho Estado fue conformándose después de la Revolución de 1910 y terminó de consolidarse en 1930. Cabe señalar que entre los antecedentes que permitieron su consolidación está la tradición del Estado fuerte, centralizado e interventor, heredado de los periodos que le antecedieron (La época prehispánica, la Reforma, el Porfiriato) y la ideología estatista que ha considerado al Estado como un instrumento racionalizador, único capaz de organizar y dar cohesión a la nación y de hacerla progresar, esto es, lograr la modernización del país.

La construcción de la forma del Estado intervencionista, en México, tiene dos momentos clave: 1) La conformación de su forma legal, la definición del pacto político, social con elementos de nacionalismo y reformismo social (Art. 3º, 27, 123 constitucionales), que le otorgaron atribuciones al control estatal sustentado en la Constitución de 1917; y 2) la definición de una estructura de control y dominación que servirá de base para dar impulso a las metas del modelo económico y a partir de él orientar la acción estatal y de los distintos grupos y clases sociales.

El Estado posrevolucionario fundamentado en una constitución democrática burguesa, pacta con las distintas fuerzas que habían participado en el movimiento armado, sentando las bases de un Estado fuerte que alcanzaría su consolidación en el sexenio cardenista. La forma intervencionista del Estado orientó sus acciones a impulsar la industrialización así como generar espacios de participación de los sectores populares; no obstante, esa forma de Estado se vio limitada por haber puesto más énfasis en los controles que en los mecanismos de participación, incapacitando con ello a los sectores populares para exigir el desarrollo social con una responsabilidad comprometida.

Durante la década de los cuarenta, el Estado diseña un proyecto de crecimiento económico (el ya citado modelo de sustitución de importaciones) que, asumiendo una retórica de justicia social, tuvo como meta la industrialización basada en la transferencia de recursos provenientes del campo, en particular de la explotación del trabajo campesino. Este proyecto representa “la instrumentación práctica de un modelo de desarrollo en el que la política económica gira alrededor de estímulos a la iniciativa privada y a una participación conservadora del sector público en la economía” (Solís, 1987:104). El Estado se constituye como promotor del desarrollo económico; cumple un papel determinante en el proceso de industrialización.

El proceso de industrialización, trajo aparejado un proceso de modernización tanto cultural como ideológico, en el sentido de que introduce nuevos patrones de consumo; aumento de las aspiraciones a la escolaridad; adopción de costumbres de los países desarrollados, etc. La política social, durante el periodo posrevolucionario, se definió por la movilización popular que acompañaba el proceso de pacificación; el gobierno alienta la conformación de grupos y asociaciones organizadas para canalizar sus demandas tanto en el medio rural como en el urbano. La mayor parte del gasto social se orienta a la educación pública, se fomenta y protege la organización sindical.

Sin embargo, a mediados de la década de los cuarenta se dio el encuentro entre el industrialismo e intervencionismo como fenómenos propios y generales del sistema capitalista, pasando a segundo término los fenómenos agropecuarios, los de distribución social y los de participación política, tomando su lugar la industrialización y la urbanización; con ello se establecieron bajo un programa económico desarrollista, las limitaciones, que más tarde se transformarían en las debilidades más clara de esta forma de Estado: el supeditar los propósitos de distribución social y democratización de las organizaciones y de acuerdo electoral, a los de planeación y estímulo al desarrollo.

El Estado interventor, generó una burocracia con amplias limitaciones para la conducción estatal que basó su operación en mecanismos corporativos para el control y la negociación, que no permitían la racionalidad individual o grupal en forma autónoma. Este estilo se constituyó como un sistema de lealtades que llegó a institucionalizarse. A mediados de la década de los 60 empieza a manifestarse el agotamiento del proyecto económico-político desarrollista, siendo sus evidencias más claras la falla de la agricultura, como consecuencia del abandono que había sufrido el campo, los bajos ingresos que recibía los campesinos, la baja en la producción de alimentos, etc.

En realidad, este proyecto de industrialización no logró ir más allá de las primeras etapas; su implantación resultó muy costosa, sus productos fueron de mala calidad, y por los bajos ingresos no se logró crear un mercado interno. Por otro lado, se consolidó una burguesía con escaso espíritu de empresa, acostumbrada a las ganancias fáciles y a depender de la protección del Estado; al mismo tiempo favoreció el surgimiento de una inmensa burocracia. Sin embargo, el Estado intervencionista, en esta década se caracterizó por el control político; la atención en cuanto a políticas sociales se fue haciendo insuficiente por el acelerado crecimiento demográfico, por lo que el acceso a muchos servicios adquirieron rasgos clientelares.

La intervención del Estado moderno no sólo se ha ejercido sobre la economía, sino que ha abarcado todos los ámbitos de lo social. En México, al no existir sino formalmente un poder legislativo y un poder judicial, la intervención sobre la sociedad se ha llevado a cabo mediante un ejecutivo autoritario, un partido de Estado para controlar - junto con el sindicalismo oficial - a los sectores populares, y las cámaras de comercio e industriales como instrumentos de relación con los empresarios. Toda esta intervención, se planea y diseña desde las instancias estatales, elaborando planes económicos, con miras a encaminarse a la modernización.

El proceso de planeación aparece, como tal, en el contexto mexicano a principios de la década de los treinta; con la publicación de la Primera Ley sobre Planeación General de la República durante la administración de Pascual Ortiz Rubio. Esta ley “representó el primer paso en la integración de un marco jurídico que normara las actividades de planeación. Estableció las primeras bases para la coordinación y encauzamiento de las actividades del sector público, al pretender que se realizara un inventario de los recursos disponibles e iniciar los trabajos de infraestructura necesarios para apoyar el proceso de industrialización”(Planeación Democrática, 1988: 14). Las ideas establecidas en este plan tenían relación con la política económica de corte intervencionista que venía adquiriendo auge en los países desarrollados. Esta intervención estatal, se plasma en el primer Plan Sexenal (1934-1940), que fue el documento base de la campaña de Lázaro Cárdenas.

El plan Sexenal era un plan económico sólo de nombre. Constituía en realidad, un bosquejo general de la política económica a seguir después del cambio de administración de 1934, orientada, en primer lugar, a lograr que el país saliera de serias dificultades de origen externo, y encaminada; en segundo lugar, a alentar el desarrollo económico. En esencia era un documento político, dado que no se establecieron mecanismos para operacionalizar las propuestas planteadas; como tampoco existía un organismo estatal encargado de elaborar programas que condujeran al logro de las metas.

Durante el régimen de Cárdenas, se creó el Comité Asesor Especial, para coordinar las políticas nacionales de planeación, pero su labor no fue eficiente lo que propicio que se estableciera una oficina técnica encargada del Plan, que tuvo como tarea la elaboración del Plan Sexenal para el período de 1941-1946, que igual que el primero, no trascendió su carácter político; no pasaron de ser exhortaciones generales con escasos efectos prácticos. Esta situación se debió a que “fueron elaborados sin conocimiento alguno de los métodos de planeación aplicables a una sociedad todavía no muy desarrollada, que sufría una escasez muy seria de técnicos y especialistas en todos los niveles.(...), fueron preparados por administraciones salientes, en un país cuyo sistema político establece la transmisión pacífica del poder dentro del partido gobernante (que para todos los efectos prácticos es el único), pero no contiene disposiciones que permitan la continuidad de las políticas económicas” (Wionczek, 1986:27)

La década de los 40, marca para nuestro país, una reorientación del proceso de desarrollo económico. basado en una industrialización acelerada. La necesidad de enfrentar los problemas derivados de la Segunda Guerra Mundial, se tradujo en cambios en la política de desarrollo, entre los que destaca la modificación e integración de organismos relacionados con las actividades de planeación. Es así como se crea la Comisión Federal de Planificación, cuya función principal era planificar y coordinar la economía del país para la solución de problemas ocasionados por la guerra y de programar la movilización económica que requería la cooperación interamericana. Sin embargo, los resultados alcanzados por esta Comisión fueron más formales que operativos. La idea de industrializar al país, se vio favorecida al inicio del conflicto bélico, puesto que se produjeron muchos de los bienes que ya no se podían disponer del exterior. Se intensificó la acción del Estado a través del gasto público, pero se requería de una mayor capacidad para programar la inversión pública, por lo que la planeación - como proyecto político, se convirtió - también - en mecanismo de asignación de recursos públicos de forma directa.

Los resultados favorables que se tuvieron al inicio del modelo de sustitución de importaciones, se vieron estancados al concluir la II Guerra Mundial y con ello se evidenció la vulnerabilidad de la economía a las variaciones del exterior, ya que a finales de 1952 las exportaciones empezaron a declinar, incidiendo en la actividad económica. Para enfrentar esta situación se elaboró un plan de inversiones, que se convirtió en parte de una estrategia de acción global, y consideraba los siguientes objetivos: alcanzar un desarrollo más coordinado de la economía; conseguir un mayor incremento de la producción; obtener cierta estabilidad de los precios; lograr el financiamiento de la inversión, procurar la mayor participación del capital nacional dentro del financiamiento de la inversión; y canalizar los recursos financieros, de preferencia hacia los sectores apremiados por fondos o para responder a los mayores problemas económicos. Sin embargo, en la práctica estos objetivos no fueron alcanzados, y lejos de enfrentar la crisis y apoyar a los sectores mayoritarios de la población, fue un esquema que favoreció los sectores privados.

Esta situación exigía una planeación de mayor cobertura, que se orientara a la superación de los obstáculos que se presentaban; es así como se formuló el Plan de Acción Inmediata (1962-1964) y el Plan de Desarrollo Económico Social (1966-1970). El primero intentó ubicar los programas de inversión dentro de una política económica y social; pero por sus planteamientos basados en el sector público no se convirtió en un plan propiamente sino en un programa sectorial y no global. En tanto, el segundo esquema trató de impulsar la inversión con un marcado proteccionismo hacia la iniciativa privada.

Los cambios en el esquema de planeación no se tradujeron en avances en la situación general del país. En el marco de una estrategia económica denominado desarrollo compartido se buscó impulsar el desarrollo regional; es así como se crearon los Comités promotores de Desarrollo Económico y Social (COPRODES), cuya actividad esencial era la formulación de planes y programas que impulsaran el desarrollo; y el Programa de Inversiones públicas para el desarrollo rural (PIDER). Otro intento de planeación para afrontar estos problemas fue el Plan Global de

Desarrollo, durante el gobierno de López Portillo, que buscaba vincular los programas. Estos esfuerzos de planeación no cristalizaron de la forma pretendida, porque fueron parciales; se utilizó la planeación como un fin y no como un recurso para solventar los graves problemas del país.

Los señalamientos hechos en torno a la planeación y su función dentro de las sociedades latinoamericanas, también son aplicables a nuestro país, dado que, en más de una ocasión se ha importado modelos de planeación y se implementan de manera ahistórica y descontextualizada. Además, observamos una tendencia a la planificación centralizada donde la regionalización y descentralización todavía no son asumidas como acciones reales; esto, no favorece ni propicia la participación de todos los sectores en la toma de decisiones y acciones para generar esa sociedad democrática e igualitaria que enarbolan los teóricos e ideólogos del sistema como consecuencia de la planeación.

Como ocurrió en todos los países endeudados, los ajustes de la economía mexicana se ciñeron a los lineamientos del modelo uniforme elaborado por el FMI sin tomar en cuenta sus particularidades históricas, sociales y culturales. En el caso de México, como en los demás países de América Latina, estas estrategias tuvieron un carácter global: reducción de la deuda exterior y liberalización de la economía. Las reformas estructurales giraron alrededor de tres ejes:

a) La política fiscal (para incrementar los ingresos fiscales)

b) La desregulación interna y externa, que tenía como objetivo eliminar las distorsiones que el intervencionismo había provocado; para ello se propuso a la supresión del control de precios, de las barreras aduanales, de monopolios, la apertura comercial.

c) Las privatizaciones, que permitirían la reducción del peso del Estado.

En la década de los 80, se dio una marcada tendencia en los Estados desarrollados como subdesarrollados a la conformación de equipos administrativos en los puestos estratégicos de gobierno, tecnificados y profesionalizados en áreas específicas de la gestión gubernamental. En el caso particular de México, se tendió hacia la tecnocratización y control políticos en estrategias de planeación y administración. Desde 1982, con Miguel De la Madrid, México se ha encaminado hacia una serie de profundos cambios en el papel del Estado, tomando como bandera la modernización; visión que se continuó durante la presidencia de Carlos Salinas de Gortari y en el de Ernesto Zedillo.

El sexenio de De la Madrid se puede considerar como un período de transición en el que se pasó de un modelo de crecimiento nacionalista y proteccionista, a otro de corte neoliberal y aperturista. El Plan Nacional de Desarrollo 1982 - 1988 se orientó a la disminución de la inflación y del déficit público mediante la reordenación del gasto público; con esta administración se inició la ruptura abierta con la forma intervencionista de Estado, bajo dos objetivos fundamentales: ordenar la macroeconomía (renegociación de la deuda externa, ajuste del gasto público) y efectuando transformaciones en la esfera del mercado con una orientación liberal, tales como la apertura comercial y la privatización de entidades paraestatales. En un primer momento, los cambios fueron lentos y graduales; pero varios problemas como la persistencia de la crisis, la devaluación de la moneda, la inflación, etc., provocaron la activación de la reformas. En términos generales, ese sexenio se caracterizó por un crecimiento casi nulo, inflación, déficit y desempleo. El viraje neoliberal afectó los fundamentos (tanto ideológicos como instrumentales) del Estado posrevolucionario: de un Estado benefactor, protector de empresarios y de trabajadores, se pasaba a otro que los abandona a los embates de las fuerzas libres del mercado externo.

Es en el sexenio de la madrista cuando aparece el primer Plan Nacional de Desarrollo en el marco de una planeación "democrática", a través de la cual se pretendía que el Estado junto con la sociedad civil definiera el rumbo económico, político y social a seguir. Previo a este documento apareció el Plan global de

Desarrollo, en 1980. De la Madrid estableció el Programa Inmediato de Reordenamiento Económico (PIRE), que comprendía cuatro objetivos fundamentales contenidos dentro del PND (1983-1988):

1. Conservar y fortalecer las instituciones democráticas
2. Vencer la crisis
3. Recuperar la capacidad de crecimiento;
4. Iniciar los cambios cualitativos que requiere el país en sus estructuras económicas políticas y sociales. (Cfr. PND. 1982-1988).

Durante este período se establecen políticas y acciones que conducirán a una liberación de la economía, a un proceso de modernización que sería retomado como proyecto de desarrollo por Salinas de Gortari. Una de estas acciones es la descentralización de la vida nacional, basado en el “principio de estructuración del espacio nacional a partir de la voluntad de estados miembros iguales (...) y que favorece la igualdad de posibilidades de desarrollo para las diversas regiones geográficas” (Ibídem: 43).

Esta descentralización gira en torno a cinco acciones concretas:

- a) el fortalecimiento federalista de los Estados;
- b) el fortalecimiento regional;
- c) el fortalecimiento municipal
- d) la descentralización educativa;
- e) La descentralización de los servicios educativos. Esta descentralización sólo se dio a nivel administrativo.

La política estatal se enfrentó a una gran falta de consenso y a inercias burocráticas sindicales que dificultaron la aceptación de la estrategia adoptada. Con el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIDER) se buscó revertir la crisis reduciendo la inflación, preservando el empleo y la planta productiva y recuperando el desarrollo económico. El Pacto de Solidaridad Económica (PSE) constituyó una

forma de control político de los principales elementos del mercado. Y si bien, el PND planteó como prioritaria la atención social para combatir el rezago social y la pobreza, así como fortalecer la generación de empleos, erradicar la desigualdad social, en los hechos el presupuesto destinado a este rubro sufrió un decrecimiento considerable que correspondía más a los criterios monetaristas que a los propósitos plasmados en el Plan; dado que, la firma de la carta de intención con el FMI*, requirió la adopción de un programa de austeridad cerrando la posibilidad de realizar los objetivos de carácter social.

El presidente Carlos Salinas (1988-1994) llegó al poder precedido de una fractura al interior del partido de Estado; inició su gobierno sin mucho apoyo popular; se distinguió por su gran impulso a las estrategias neoliberales. Impulsó una serie de medidas - entre las que se encuentran golpes autoritarios contra líderes sindicales (p. E. caso Quina), el intento de destrucción de los sindicatos; sin embargo, el apoyo de organismos multilaterales (FMI, BM) le permitieron imponer su programa de gobierno; en el cual se asumieron como propias las estrategias elaboradas por los organismos internacionales, cuyos lemas fueron la modernización económica y la reforma del Estado.

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1989-1994 prometía, cambio, crecimiento, bienestar, justicia, democracia, soberanía y las bases para lograrlo se fincaban en la renegociación de la deuda, la atracción de las inversiones extranjeras y, más tarde la incorporación al Tratado de Libre Comercio (TLC). Los ajustes y las reformas estructurales adquirieron gran impulso. El Estado, dentro de su proyecto modernizador, es el principal promotor de la integración de México a la economía global, y se señala que se hace de manera equitativa y sin menoscabo de la soberanía; sin embargo, esta integración se da en un marco de condiciones

*En líneas generales, las cartas de intención firmadas por México, en el lapso de 1982 - 1986, contemplan los siguientes puntos: Recuperación del crecimiento económico, fortalecer y sanear las finanzas públicas mediante la racionalización del gasto público y el incremento de los ingresos, abatir la inflación, flexibilidad en las tasas de interés para estimular el ahorro interno, vigilancia y selectividad de los créditos a actividades prioritarias, desaparición del tipo cambiario superlibre, nuevas reglas para las casas de cambio. Así como para la administración de la paridad controlada., liberalización del comercio. (Cfr. Cartas de intención en Informe especial. *El financiero*. 1995).

históricas desiguales, es una “integración asimétrica donde México es un socio menor, pues a pesar de que en determinado momento seamos el tercer o cuarto socio comercial de Estados Unidos no representamos arriba de cuatro por ciento del comercio norteamericano” (Rico, 1990: 47).

La modernización es utilizada como bandera y requisito para integrar al país a los cambios generados en el contexto internacional; esta modernización se refiere “al imperativo de modificar la forma de organización de nuestro país, para producir bienestar y para distribuirla equitativamente. Quiere decir el compromiso de respetar la iniciativa comunitaria y la superación personal; habla de la ineludible necesidad de aumentar el peso del ciudadano y el de las organizaciones sociales en la formación y en la conducción del Estado” (Salinas de Gortari. 1er. Informe de Gobierno, 1989: 9-10).

Para realizar su política de gobierno, Salinas, asumió los principios neoliberales que han repercutido en un alto costo social. Esta política, a pesar de que ha demostrado sus limitaciones, se continúa en el gobierno de Zedillo, y se plantea como objetivo: 1) la soberanía Nacional; 2) la eficiencia de un Estado de derecho; 3) el desarrollo de la democracia; 4) el desarrollo social y 5) el crecimiento económico (Cfr. PND 1995-2000). La planeación, sigue ocupando un papel privilegiado en el quehacer estatal, y sus principios fundamentales son la racionalidad, la eficiencia y la eficacia para impulsar al país hacia la modernización económica.

La modernidad, en la actualidad, se constituye en supuesto básico del modelo neoliberal, el cual tiene la posibilidad de alterar las bases constitutivas del Estado nacional de tal forma que se privilegia la extensión y a su vez la generalización de las soluciones basadas en la liberación de mercado, la apertura económica y la globalización como proceso que recompone y moderniza al sistema en su conjunto. Es así que se promueven nuevos parámetros estatales, institucionales y sociales como requisito indispensable para implementar las medidas marcadas dentro de la planeación económica e impuestas por los organismos multinacionales, y de esta

forma generar el marco favorable para la realización y ejecución de las metas propuestas en el plan económico.

Por lo tanto, se promueve la modernización de la capacidad administrativa general del Estado, su capacidad de definir y ejecutar políticas en múltiples áreas que influyen en el desarrollo social, como mecanismo necesario para impulsar las políticas neoliberales (Vid. supra 2.1). En otros términos, es lo que se ha denominado reforma del Estado, esto ha generado un fuerte debate que “destaca la necesidad de reformas que establezcan la fuerza, la autoridad, la eficiencia y la capacidad de planeación institucional del Estado en los diversos sectores económicos y sociales. Se establecen prioridades tanto para las áreas que tradicionalmente dependen de la acción normativa del Estado como - y aún más - para aquellos donde se percibe la necesidad de reducir desigualdades socioeconómicas y corregir los patrones de asignación de recursos, tradicionalmente dirigidos hacia los enclaves de poder por medio de mecanismos clientelares y redes coyunturales” (Vellinga op. cit:15).

La crítica neoliberal estaba dirigida a impugnar el papel interventor del Estado en la economía, quien debía cesar su función reguladora y dejar la actividad productiva en manos de la iniciativa privada y al libre juego de las fuerzas del mercado. Así, la reforma del Estado se puede concebir como un proceso multifacético con reglas y estrategias definitorias de políticas e instrumentos con incidencia en distintos ámbitos: político, administración, cultural, social; sin embargo, no debe reducirse a determinar el grado de intervención del Estado sino en las formas y medios de esa intervención.

Esta tendencia a adelgazar al Estado, repercutió en nuevas relaciones institucionales y sociales en tres niveles:

a) En lo administrativo, reducir el gasto público, el personal estatal, los gastos sociales.

b) En lo económico, privatizar las empresas nacionalizadas, abandonar el proteccionismo que había creado una industria costosa y de baja calidad.

c) En lo social, renunciar a las prácticas paternalistas y populistas.

Bajo este esquema se logró adelgazar al Estado, pero ello no implicó que estuviera mejor organizado, ni más eficiente, ni menos politizado. Además, la reforma promovió la organización de instituciones nuevas que conservaban patrones y relaciones viejas: competencia, negociación y disputas entre grupos de interés y clases sociales.

El Estado, aún y a pesar de su reforma no ha dejado de ser quien planifique el rumbo de la sociedad, lo que ha cambiando son los criterios de racionalidad, esto es, la asignación de recursos debe responder cada vez más a razones de eficiencia económicas, que a conveniencias políticas, (por lo menos a nivel teórico esa es la tendencia, porque la planeación en América Latina se ha caracterizado por su carácter político). En este sentido se promueve un Estado estratega, que intenta recuperar un enfoque prospectivo en la planeación, caracterizado porque el futuro no se impone, implica la elección de un futuro deseable o preferido y el diseño de intervenciones voluntaristas que alteren la evolución de los hechos.

El enfoque estratégico es materia de reflexión en la agenda de la CEPAL, la discusión versa en torno a la calidad de las intervenciones del gobierno y no tanto en su tamaño. Los requisitos que este organismo señala para estas intervenciones son:

- Una cuidadosa selectividad de las áreas críticas de la economía eficiencia y eficiencia en su accionar.

- . Transparencia y credibilidad en la ejecución de sus políticas.

- . Duración explícita de los compromisos y proyectos más allá del gobierno en turno, que permita tener una certeza clara sobre su avance y conclusión.

- El costo beneficio de las acciones de gobierno deben ser reconocidas por la sociedad, como condición inexcusable para legitimar la intervención del gobierno

Esto no se ha hecho realidad, en primera, porque se supedita a cuestiones de índole político; y segundo, al responder a esquemas económicos se asocia a los patrones de eficiencia y eficacia como imperativos para la modernización, lo que ha generado altos costos sociales y fuertes problemas políticos. Por otro lado, si bien la reforma ha generado una nueva relación entre el Estado y la sociedad, ello no implica una democratización real; se emplea un nuevo discurso pero se siguen repitiendo viejas prácticas de control . Sin embargo, hay que destacar que en la reforma del Estado, éste sigue siendo la organización más importante en cuanto a la representación política, y en este sentido es incuestionable la necesidad de su existencia, y sigue siendo un actor social fundamental.

El proceso de reforma estatal, desarrollado durante la administración de De la Madrid, tiene continuidad en el sexenio salinista, en cuanto a la estrategia de estabilización y ruptura, al enfoque de redistribución de los costos sociales de la crisis. Con ello, se transforma la capacidad de financiamiento y de asignación social de recursos, lo que exige la reestructuración del segmento estatal encargado de bienestar de la población bajo el objetivo de lograr “equidad”. Por otro lado, se hace cada vez más evidente un reclamo por una nueva relación entre sociedad y gobierno que redefina atribuciones y responsabilidades en materia de los mecanismos de acceso a la seguridad social, esto es, un acceso a los servicios básicos menos gremial más ciudadano y participativo. En el caso de la política pública, el estado mexicano ha tendido a desmontar el aparato administrativo que engloba las acciones de planificación, al mismo tiempo impulsó la descentralización de las decisiones públicas buscando superar su ineffectividad. Desde esta perspectiva se incorporó un proceso administrativa que buscó acercar mercado y cooperación social.

En el rubro de las políticas de bienestar social, las reformas neoliberales dejaron su mayor vacío; los beneficios alcanzados por las clases medios y segmentos de la clase trabajadora urbana en el Estado interventor parecen disolverse por la crisis fiscal, la ineficiencia de la institucionalidad social y la pérdida de compromisos que favorecían estos beneficios. La retirada del Estado de las políticas sociales, coincidió

con un proceso de democratización incipiente, que estaba animando a los segmentos de la población a expresar sus demandas en forma autónoma y no manipuladas o reprimidas como en el periodo del intervencionismo; con esta retirada, se ha originado un vacío político en los niveles más bajos de la sociedad, que ha sido llenado paulatinamente por las actividades de movimientos sociales y organizaciones no gubernamentales (ONG's). El proyecto económico neoliberal tiene repercusiones para los movimientos sociales y para la sociedad civil, puesto que, aumenta el papel del mercado y disminuye - o al menos redefine - la función del Estado, (y puede tener), un efecto desarticulador de la sociedad civil.

A partir de ese entorno, el gobierno de Zedillo profundizara aun mas la aplicación del modelo de desarrollo capitalista "neoliberal" seguido por sus predecesores, presionado incluso por los compromisos que la administración de Salinas adquirió con el gobierno de Clinton al recibir de este 6 000 millones de dólares para hacer frente a la inestabilidad financiera causada por el asesinato de Luis Donald Colosio, y mas tarde, con los países de Europa que habían dispuesto una cantidad igual para prevenir otra posible crisis financiera después de las elecciones de agosto pasado.

En el plano interno, Ernesto Zedillo se enfrentara no solo a las vicisitudes de una elección considerada como fraudulenta por diversos sectores sociales, sino al conjunto de graves y profundos problemas económicos, sociales y políticos sin precedente que deja al país el gobierno de Salinas de Gortari, quien profundizo la aplicación del neoliberalismo. Durante su gobierno, de 1988 a 1994, emprendió la reestructuración a fondo de la economía mexicana para atender prioritariamente los intereses del capital trasnacional, particularmente el estadounidense, y de los sectores privilegiados del capital nacional, orientando aquella al exterior y devastando los sectores que tradicionalmente han atendido al mercado interno

El cumplimiento de las promesas económicas de Ernesto Zedillo parece muy difícil, por no decir insostenible, en el marco del neoliberalismo radical y de la inestabilidad social, ya que depende fundamentalmente de la entrada masiva de capital extranjero en una magnitud tal que pueda compensar los graves desequilibrios externos que

trae aparejados el crecimiento económico e incluso la recesión bajo el modelo neoliberal, y posponer y minimizar la devaluación de la moneda nacional a fin de cumplir con las metas de reducir la inflación a costa de aplicar la política salarial mas restrictiva que le aconseja el Fondo Monetario Internacional y a mantener finanzas publicas sanas mediante una mayor privatización. En este último aspecto se ha señalado a PEMEX, la CFE, los ferrocarriles, los puertos, y los fondos de pensiones del IMSS y del ISSSTE.

Sin embargo, la entrada de capital extranjero en esas magnitudes no solo entraña una desnacionalización inusitada, sino que exige estabilidad sociopolítica; de ahí los llamados a la concordia que Zedillo ha hecho a la oposición, después de haberse impuesto por la fuerza del partido de Estado. El que Ernesto Zedillo se haya apegado a los lineamientos del FMI, dio como resultado que la pobreza y la problemática social se acrecentaran aun más en el país.

La propuesta social de Zedillo no da elementos para corregir la dramática desigualdad en la distribución de la riqueza, ni para saber que tipo de empleos debieron crearse, aunque por las recomendaciones del FMI son mal pagados, pero con la exigencia de una mayor productividad y flexibilidad a la mano de obra mexicana, a la que le es cada vez mas difícil huir a Estados Unidos.

En el gobierno del presidente Ernesto Zedillo la política económica subordinó a la política social. Los programas para el combate a la pobreza, la franja de población beneficiada y los recursos asignados al gasto social se definieron en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), cuya prioridad fue reducir inflación y déficit fiscal y pagar la deuda externa, sin importar que para conseguirlo se dejara de atender a millones de pobres.

Zedillo no creó las condiciones de la crisis de 1994 pero sí la precipitó. En noviembre de ese año, el Presidente electo no corrigió a Salinas, al contrario, apostó a continuar en el arriesgado juego macroeconómico de aquél. En los *Criterios de Política Económica 1995* decía Zedillo: una de las metas esperables es un déficit en cuenta corriente cercano a los 31 mil millones de dólares. O sea: el país necesitaría 31 mil

millones de billetes verdes adicionales para funcionar. Pero las condiciones de esa apuesta eran frágiles; nadie creyó en la meta, los inversionistas menos que nadie, y en diciembre apostaron por una corrida contra el peso. Los resultados fueron trágicos: un *crack* acumulado de confianza, huida de capitales foráneos, pánico devaluatorio, la más aguda contracción de la economía, inflación, retiro de México de los mercados internacionales y otros tantos efectos internos, devastadores en términos políticos y psicológicos.

A partir de la crisis financiera de diciembre de 1994, los recursos destinados al gasto social en los primeros tres años de gestión del presidente Ernesto Zedillo fueron menores a los del último año de gobierno del ex presidente Carlos Salinas de Gortari. En 1995, los recursos asignados al desarrollo social fueron menores en 53 mil millones de pesos a los ejercidos en 1994.

No fue sino hasta 1998 cuando el gasto social de esta administración superó en 45 mil millones de pesos nominales los destinados el último año del sexenio salinista. Sin embargo, la crisis de los precios del petróleo llevó ese año a realizar ajustes en el presupuesto de la Sedesol y sobre todo en los principales programas de combate a la pobreza. Así, la política social dejó de atender a 3.5 millones de personas en programas fundamentales para hacer frente a la miseria

El sexenio de Zedillo protagonizó otro de los episodios más elocuentes y dramáticos de nuestra deformada economía política: el rescate bancario. Los méritos económicos de Zedillo, en particular la rapidez de la recuperación, quedaron sepultados ante el alud de condenas -fundadas y no- sobre el Fobaproa. La política económica de Estado nació muerta, y en 1998 habría que sortear también las consecuencias de la crisis en Asia y en Brasil. Los últimos dos años tendría que trabajar en soledad para armar su prioridad final: el blindaje financiero contra la crisis de fin de sexenio.

El grueso de los recursos y los esfuerzos del Estado fueron puestos a disposición de la estabilización económica. Las reformas estructurales (fiscal, electricidad, laboral, integración del aparato productivo) y sobre todo la materia social cuentan otra historia. Muy a pesar del Progresá, el sexenio trajo más desigualdad en todas las

áreas. México se consolidó como un país de bajos salarios, partido en dos: el ligado al mercado externo y el que surte al mercado interno.

En este contexto la política social se ha centrado en dos polos: de un lado, la implementación del programa de combate a la pobreza denominado Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) el cual ha tenido resultados muy limitados en cuanto a sus recursos, comparados con la magnitud de la pobreza y pobreza extrema, las cuales según datos de Julio Boltvinik, en lugar de disminuir han aumentado, (hasta representar aproximadamente el 70 por ciento de la población mexicana), es importante indicar que este programa en la actual coyuntura electoral que vive el país se ha transformado en un programa clientelar con un carácter político, como es de dominio público en el Sector Salud. Aunado a lo anterior las familias trabajadoras que viven en la pobreza y la pobreza extrema enfrentan un sistemático incremento en los precios de los productos básicos, ya que el gobierno ha impuesto un política de recorte y eliminación al subsidio destinado a los productos superbásicos, tales como la tortilla y la leche.

El sexenio zedillista resultó ser un sexenio complicado, pasando de un proceso de ajuste a uno de reactivación, posteriormente a la crisis, en virtud de la brutal turbulencia financiera de 1998. Sin embargo, no se ha abandonado un factor esencial del presidencialismo económico, el requerimiento constitucional que el gobierno debe presentar una "planeación democrática de la economía nacional." Esta es una reliquia del centralismo que tanto daño ha ocasionado en diversas regiones del mundo. Por un lado, la apertura comercial y el cambio estructural representan un modelo con características opuestas a la tradición proteccionista de sustitución de importaciones y manejo centralizado de decisiones. Por otro lado, la vigencia de "planeación económica" es incompatible con la necesidad de descentralizar la vida económica del país

La gestión económica de Zedillo puede dividirse y entenderse en dos etapas: el programa de ajuste y estabilización (puesto en marcha en enero y febrero de 1995) y el programa nacional de financiamiento del desarrollo, a partir de 1997. El primero

era un urgente y desesperado plan de choque, una operación de salvamento para una economía hundida cuyas fisuras financieras amenazaban la viabilidad de México por una generación. Y el segundo era un plan para que ese tipo de crisis no se repitiera. Salir de la crisis y evitar la próxima, ése ha sido el trabajo económico esencial del Presidente, el corazón de la política económica los últimos seis años.

El gobierno de Zedillo cumplió lo que se propuso como prioridad: estabilización. Quizá haya ganado tiempo para el siguiente gobierno y lo haya liberado de la crisis. Pero deja al mismo tiempo un México escindido, no sólo pobre sino extraordinariamente desigual. Para esa realidad, para el problema más viejo de México, el presidente Zedillo no tuvo respuestas.

Al abrirse la alternancia a la Presidencia de la República, el final del último sexenio priísta ha sido diferente a los últimos cuatro sexenios que dejaron como herencia crisis económicas y deterioro político, aunque todavía persisten las evidentes expresiones de descomposición política, violencia y corrupción. En los dos últimos sexenios, el de los Presidentes tecnócratas que privatizaron la política, Salinas (1988-94) y Zedillo (1994-2000), representaron políticamente a los dos grandes grupos locales de funcionarios y empresarios con poder real. Los dos presidentes tecnócratas tuvieron como característica gobernar en función de enfoques personales de las relaciones sociales y de poder, dando lugar a la emergencia de complicidades entre los tecnócratas y los empresarios ampliando la relación capital-política, los hombres que detentan el poder económico, sin respetar las reglas del sistema ni la correlación de fuerzas sociales y política.

El voto en contra del PRI podía haberse presentado en 1982, cuando la política económica petrolera de José López Portillo llevó al colapso a las finanzas públicas, sin embargo, no se había organizado una fuerza política alternativa. Se presentó en 1988, pero la estructura real de poder no permitió a Cuauhtémoc Cárdenas acceder al poder del Estado. Un pueblo ingenuo y desinformado cayó, en 1994, en la ilusión de creer que iba a acceder estrategia de privatización de la educación superior y el

traslado de factura de la crisis bancaria al pueblo (Fobaproa) constituían hechos mas que suficientes para que el pueblo reaccionara de alguna manera.

Los retos para este gobierno son más difíciles, pues consisten en demostrar su capacidad para dar respuesta a viejos problemas como la pobreza, la corrupción, la injusticia y la ausencia de derechos. Se trata de combinar el crecimiento económico con el desarrollo humano. En el actual gobierno, la política social ocupa un lugar preponderante por los niveles de pobreza alcanzados en la última mitad de los años noventa. En el discurso, se retoman los planteamientos del desarrollo humano y se asocian a los derechos económicos, sociales y culturales, por considerar que el cumplimiento de éstos permite avanzar hacia una mayor igualdad de oportunidades. De esta forma, el Programa Nacional de Desarrollo social de Vicente Fox, asume como objetivos los siguientes:

- . Reducir la pobreza extrema: esto implica que ningún mexicano tenga que vivir sin satisfacer sus necesidades básicas y sin gozar de una vida digna que le permita contribuir a su bienestar, y al desarrollo humano social y económico del país.

- . generar la igualdad de oportunidades para los más pobres y vulnerables; esto es, que todos tengan acceso real a las oportunidades para que con su propio esfuerzo alcancen un mejor nivel de bienestar.

- . Apoyar el desarrollo de las capacidades de las personas en condición de pobreza; es decir, que todos dispongan de un conjunto mínimo de capacidades para acceder plenamente a las oportunidades con el fin de alcanzar y mantener un nivel de vida con calidad y dignidad. (cfr. Sedesol, 2002).

La política social se maneja dentro del discurso como una política incluyente que promueve la responsabilidad, transparencia y eficiencia con la participación de los diferentes niveles de gobierno y de la sociedad

Vicente Fox califica su alternativa como “un humanismo moderno” que impulsa la política social y amplia su concepto planteando la universalización de las

oportunidades, la corresponsabilidad de quienes las obtienen y la realización de las personas en todas sus dimensiones”¹¹ Precisa que el cambio no significa hacer las cosas diferentes. Significa hacerlas mejor. Por lo tanto, se aprovechan los esfuerzos anteriores pero haciéndolos mejor y dándoles mayor amplitud. El PROGRESA de Zedillo se transforma en el Nuevo PROGRESA. Una novedad es que, por primera vez, se condiciona la política social del gobierno a que el Congreso de la Unión apruebe la iniciativa de una Nueva Hacienda Pública Distributiva.

Esta condición es acorde con la perspectiva asumida por los últimos gobiernos. Los apoyos que brinda el gobierno no son exigibles como derechos. Sus destinatarios son seleccionados por las autoridades en forma discrecional. A pesar de que los programas suelen pedir la colaboración de los beneficiados, éstos no son el sujeto que decide sino el objeto que recibe. Por otro lado, el discurso que acompaña los programas y el objetivo de ayudarlos a incorporarse al desarrollo presuponen que “su situación de extrema pobreza” es un problema individual que tiene su raíz en la falta de capacidades y/o habilidades sumado a los errores de administraciones pasadas. Desde esta perspectiva, el gobierno ayuda cuando se lo permiten sus finanzas. Más aún, es posible cuestionar esa ayuda ¿Por qué los impuestos que aportan los mexicanos deben canalizarse hacia esos individuos?

La verdad del proyecto foxista se delinea cada vez más claramente y delata la esencia de su programa: la prevalencia de la continuidad sobre el cambio, al tiempo que expresa la aceptación de la incapacidad del nuevo equipo gobernante en el cumplimiento expedito y eficiente de los objetivos esenciales de mejoramiento económico prometidos en su programa de gobierno, con la consiguiente postergación de sus metas macroeconómicas fundamentales al segundo, tercero o al cuarto año de gobierno, si bien nos va. El proyecto de gobierno de Fox sufre las transformaciones naturales que los planteamientos electorales experimentan al tener que responder a la nueva realidad de pasar de ser gobierno electo, a gobierno en funciones

Sin un plan de gobierno claramente establecido en sus objetivos y estrategias, el relevo en la Presidencia de la República será, en el mejor de los casos, una continuidad afortunada de las administraciones priístas, pero también podría devenir en la confesión de que el partido electo por la población es incapaz de cumplir sus promesas, tan simple, tan grave. Tenemos, por tanto, que durante el primer año de la administración foxista no se alcanzaron las metas macroeconómicas prometidas durante la campaña, las cuales se empezaron a lograr parcialmente después del primer año, y eso, si las circunstancias lo permiten.

De hecho, el plan económico para el primer año de gobierno de Fox, se configuró como un escudo de protección ante la posibilidad de turbulencias externas, como una desaceleración de la economía estadounidense, la caída de los precios petroleros o un menor crecimiento económico mundial. El plan mencionado tendrá dos vertientes, estabilidad macroeconómica, atendiendo al tipo de cambio y a las demás variables como inflación y crecimiento, y por otro lado, la estabilidad microeconómica, que incluirá programas sectoriales y regionales. El Plan Nacional de Desarrollo se presentó en el primer bimestre del 2001 y los programas mencionados fueron se han ido elaborando posteriormente.

Además de la postergación de los objetivos macroeconómicos prometidos en campaña, el equipo foxista ha incurrido en una serie de errores al haberse involucrado en propuestas controvertidas, las que podrían costarle a futuro el retiro del apoyo de importantes sectores de la población que votaron por él. Este es el caso del intento de gravar con el IVA los alimentos y las medicinas, el cual aparece ante la población como un factor aislado e injustificado, sin ser parte de una reforma fiscal integral que evidencie un programa sistemático y articulado, dirigido a la diversificación y aumento de los ingresos del Estado.

Ha transcurrido la mitad del sexenio del Presidente Vicente Fox, y el autodenominado "Gobierno del Cambio" no se ha caracterizado precisamente por

impulsar grandes mutaciones respecto del antiguo régimen dominado por el Partido Revolucionario Institucional durante un poco más de 70 años. La política económica está marcada por la continuidad respecto de las administraciones de Miguel de la Madrid (1982-88), Carlos Salinas de Gortari (1988-94) y Ernesto Zedillo (1994-2000) en el sentido de seguir instrumentando una serie de medidas orientadas a la estabilidad macroeconómica, aún si esto significa sacrificar el crecimiento y abandonar cualquier intento de redistribución progresiva del ingreso. Fox prometió crecimiento económico, abatimiento de la corrupción y disminución de la desigualdad. Sin embargo, durante los primeros años de su administración, la economía se encuentra estancada, la corrupción sigue impune e incluso parece haber aumentado según diagnósticos de estudiosos del tema, el gobierno se encuentra paralizado y la riqueza se ha concentrado todavía más.

La política económica y social del actual gobierno – como en los sexenios anteriores- se diseña con estándares y requerimientos mundiales, que en el lenguaje de los organismos internacionales se traduce como “recomendaciones de política”, pero que en la práctica son imposiciones que han dejado profundas secuelas en la población; por esto, el argumento del cambio que define a este gobierno debe cuestionarse, pues si bien se están dando transformaciones institucionales importantes, todavía no se pueden ver cambio en el mejoramiento de las condiciones y la calidad de vida de la población .

El Estado, es una figura de la modernidad que lo opone a las sociedades arcaicas, y en este rango caben las comunidades indígenas; es así, que el conjunto de las políticas públicas que el Estado diseña, responden a los lineamientos del cambio, y de los referentes de lo moderno: racionalidad, burocracia, consumismo, productividad, eficiencia. Este diseño se enmarca en un proceso de crisis económica, de rearticulación de lo social con lo económico, - con una limitación del gasto social-, la puesta en marcha de nuevos medios de intervención estatal y privado; donde la toma de decisiones no considera a los actores, tanto en el nivel de operatividad como de receptividad, para hacer más congruente la planeación con las necesidades

reales de los destinatarios. Esto se traduce, en que el Estado, como una autoridad política, intenta modificar el ámbito cultural, social o económico de los indígenas en aras del ansiado proceso de modernización, fortaleciendo la imagen de racionalidad y productividad, donde los valores que se privilegian entre la población indígena no caben y representan un obstáculo, y estas sociedades tradicionales siempre están amenazadas ante los mecanismos estatales para involucrarlos en la dinámica requerida para transitar a una sociedad moderna.

Como ya se mencionó, el modelo neoliberal, se aplicó para corregir los problemas del intervencionismo estatal, pero al mismo tiempo se introdujeron nuevas y más agudas problemáticas que provocaron un gran costo social y una nueva crisis financiera que está repercutiendo en todos los niveles de la sociedad. Las políticas de corte neoliberal han fracasado en proporcionar alternativas o proyectos viables de solución a la recesión, y por el contrario han ocasionado efectos negativos a nivel del bienestar de los pueblos. Por otro lado, las sociedades de América Latina se caracterizan por su diversidad étnico - cultural; es por ello que, su proceso de conformación ha implicado conquista y violencia; y, el Estado, en su dimensión represiva, niega la participación y ejercicio de los derechos de los indígenas. Esto significa que el Estado existente en América Latina, es aquel cuya legitimidad se presenta y fundamenta en una acción política tendiente a excluir y marginar a los pueblos y comunidades conquistados en la formación de la nacional - estatal y lo nacional. Esa exclusión se combina con la utilización de los indios como mano de obra barata en los mercados locales, regionales o locales de trabajo y con su situación de inferioridad en la estructura social dentro de los Estados en que habitan, de los que en algunos casos han sido parte fundamental de la nacionalidad.

CAPÍTULO 3

**PLANEACIÓN DE LA EDUCACIÓN COMO
POLÍTICA SOCIAL EN EL CONTEXTO DE LA
MODERNIZACIÓN**

3. PLANEACIÓN DE LA EDUCACIÓN COMO POLÍTICA SOCIAL EN EL CONTEXTO DE LA MODERNIZACIÓN

3.1 La política educativa y los enfoques de planeación

Históricamente, la educación ha sido un factor fundamental para el desarrollo de las sociedades, por ello, el Estado asume el control y la planeación de la misma, ya que permite no sólo la socialización sino la transmisión de valores, ideologías acorde a los modelos económicos y políticos a los que aspire llegar. En este capítulo se expondrá la planeación de la educación en el ámbito latinoamericano y mexicano, aludiendo específicamente a la modernización y al Estado neoliberal.

La política educativa no es sólo el resultado de la decisión de política pública por producir un servicio educativo específico. Involucra a lo largo del tiempo un proceso burocrático y social; su estudio implica una doble perspectiva; la primera es la de analizar las fallas o errores de dicha políticas, diagnosticar los problemas y posteriormente recomendar soluciones. Una segunda perspectiva de la política educativa trataría de separar los elementos que llevaron a concebir una política en determinada dirección, y del complejo proceso que pretendió instrumentar dicha política mismo que con el paso del tiempo se vio alterado por factores ajenos al diseño; esto es, que entre la función que definieron los tomadores de decisiones (planeadores), los insumos y el producto real, no media –para fines prácticos- una relación inmediata o automática.

La relación entre educación y política constituye un campo de análisis que ha sido abordado bajo la correlación "governabilidad - educación". Dicho de otro modo, desde una mirada política "Hoy, educar es gobernar" (Gómez Buendía, 2000) como lo plantea el documento *La agenda del siglo XXI*. Esta reflexión (impulsada por agencias internacionales) se presenta en términos de otorgarle a la escuela un estatuto de compromiso y de responsabilidad que consiste en impulsar procesos democráticos en América Latina. Este asunto no es nuevo, aunque desde la

coyuntura actual podría pensarse que el problema de la gobernabilidad tal como aparece en el discurso contemporáneo, sería una categoría tácita en tanto se confiere a la escuela una potestad de incidir en las dinámicas sociales masivas. No obstante, en el discurso educativo el tema no se hace explícito.

El papel de la educación es fundamental, dado el peso que representa en términos sociales las decisiones políticas que se adopten en este campo. No se trata de observar en términos mecánicos ni homogeneizantes el funcionamiento educativo, más bien, se trata de advertir sobre la responsabilidad que le asiste a quienes orientan y deciden en materia social los rumbos de la educación a nivel internacional y nacional, lo mismo que a las diferentes instancias y actores directos de la misma. Las características que se adquiera un sistema de educación, mas allá de los propósitos que se formulen, pueden contribuir a perfilar determinada forma de sujeto y favorecer o no la atención a necesidades sociales en materia de conocimiento. La política educativa no es incidental, sino prefigurada a partir de lecturas sobre la sociedad que buscan atender los requerimientos que, con base en propósitos fijados, puedan ser atendidos desde acciones de gobierno.

Las políticas no inciden directamente sobre las conciencias de los sujetos, pero, a cambio, presentan a quienes deciden en política educativa, fórmulas y reflexiones que suponen convencimiento y/o estar consciente de los propósito de las mismas, sin embargo, ni las salidas a problemas diagnosticados son claras (se presentan en diferido, postergando su realización mientras se superan condiciones adversas), ni el sentido de las políticas —cuando llega a ser difundido— es apropiado por los actores de una manera ideal. Entre otras cosas por una razón muy simple y es que en educación —y quizá en ningún evento social— podría esperarse que un sujeto actúe orientado solamente por el pleno uso de su conciencia, desconociendo las exigencias propias de la interacción en condiciones singulares, sin dar lugar a aquellos otros ámbitos que también definen la acción humana.

Las políticas se expresan en decisiones orientadas a atender necesidades sociales y emanadas desde cierto ejercicio de poder, esto es, se adoptan diferentes enfoques de planeación de acuerdo a las dichas necesidades.

Aquí resulta necesario plantear algunas consideraciones en torno a los diferentes enfoques de la planeación, como una óptica a partir del cual se delimitan campos de observación de la realidad, ello implica una articulación de los hechos y no la pretensión de conocer toda la realidad. (Cf. Zemelman H. Uso crítico de la teoría. 1988.)

La complejidad que caracteriza a las sociedades modernas y las múltiples problemáticas que las aqueja, ha generado la necesidad de buscar paradigmas o modelos de análisis, explicación, comprensión y solución de problemas específicos. En este contexto, la planeación como una forma fundamentada de prever y solucionar conflictos, ha sufrido cambios; es así que se han implementado diferentes alternativas para llevarla a cabo; entre ellas podemos mencionar el enfoque administrativo, sistémico, estratégica, políticas públicas, la prospectiva, etc.

Esta búsqueda constante de eficientar procesos de planeación nos permite afirmar que se ha convertido en un elemento clave de todas las instituciones que buscan responder a los imperativos nacionales e internacionales, es decir, las nuevas modalidades de planeación tenderán a ser congruentes con la dinámica social, económica y cultural enmarcada en el proceso de globalización como modelo dominante.

Se pueden identificar diferentes actitudes de planeación, que revisten particularidades que las diferencian unas de otras. Estas actitudes son:

a) Planeación inactiva: Existe una actitud negativa para planear al futuro; se fundamenta en que las cosas tomen su curso y que todo se arreglará a su tiempo.

- b) Planeación reactiva: Esta actitud propicia una planeación conservadora, que sustenta en la idea de que los tiempos pasados fueron mejores; se limita a responder los estímulos del contexto pero no propone soluciones ni alternativas.
- c) Planeación preactiva. En este esquema se considera que es posible predecir el futuro. Para enfrentar el futuro desarrolla predicciones como base; para ello emplea métodos de pronóstico estadístico y en los modelos matemáticos complejos, en los cuales tiene una excesiva confianza por lo que no cuestiona los resultados obtenidos a partir de ellos.
- d) Planeación proactiva: Sostiene que si bien el futuro no puede conocerse por los múltiples factores que intervienen en un sistema , sí se puede lograr un futuro más deseable a través de la interacción con alguno de los factores determinantes estableciendo objetivos bien definidos: esto es, postula la planeación participativa.
- e) Planeación prospectiva: es una derivación de la planeación proactiva, se funda en un enfoque sistémico.

En los procesos de planeación, asimismo, se pueden identificar dos grandes tipologías que permiten clasificar los diferentes enfoques de planeación: la racionalización y el cambio (o la innovación). (Ver cuadro No. 2). La primera, se basa en la asignación de recursos limitados entre una multitud de usuarios que compiten entre sí por dichos recursos; está orientada hacia el logro de un futuro factible, que permita la conservación o mantenimiento de las condiciones institucionales y sociales prevalecientes en el sistema (social, educativo). En tanto la planeación innovadora, se orienta a la introducción de cambios estructurales y cualitativos, que favorezcan la consecución de un futuro deseable que permita a las instituciones o sistemas identificar y seleccionar estrategias que orienten un proceso constructivo de ese futuro, ello implica también, articular compromisos de acción que permitan su instrumentación.

Dentro del enfoque administrativo, como modelo pionero y clásico, la planeación es una fase de un proceso más amplio: la administración, y es entendida como “el proceso de preparar previsiones para el futuro” (Alvarez, I., 1985: 81). Se fundamenta en la racionalización y optimización de los recursos en función de objetivos previamente establecidos. Destaca la importancia que se le asigna a la dirección y control, en este sentido prevalece un autoritarismo vertical y lineal, puesto que, los funcionarios y ejecutivos son los que planean y los subordinados ejecutan; de esto derivamos que existe una separación entre la planeación y la ejecución.

Cuadro No. 2
Tipología sobre formas y estilos de planeación.

Orientación- Tipo	Racionalización	Innovación	Énfasis
1°	Administrativa	Innovadora	Status-quo vs cambio
2°	Sistémica	Dialéctica	Control del poder vs lucha del poder
3°	Proyectiva	Prospectiva	Pasado vs futuro
4°	Centralizada	Descentralizada	Burocracia vs democracia
5°	Tecnocrática	Participativa	Técnica vs valores
6°	Normativa	Situacional	Deber ser vs viabilidad
7°	Compulsiva	Indicativa	Obligatoria vs de políticas
8°	Convencional	Estratégica	Futuro factible vs futuro deseable

FUENTE: Topete, Barrera Carlos et. al. *Planeación educativa*. Cuaderno 21. México, 1994

Como todo proceso, la planeación sigue determinadas pasos, y se recurre a diferentes técnicas especializadas con el propósito de darle un carácter sistemático y funcional. El enfoque administrativo marca las siguientes fases a considerar: “Detectar los problemas (el diagnóstico); definir las soluciones operativas (alternativas); establecer qué pasará con cada alternativa que ya instrumentamos, y

en elegir la alternativa que nos interesa”.(Ídem). Entonces, a través de la planeación se seleccionan misiones y objetivos y acciones para alcanzarlos; se toman decisiones, es decir, se seleccionan cursos de acción alternativos. La administración es un proceso específico compuesto por planeación, organización, ejecución y control que se realiza para determinar y satisfacer los objetivos institucionales.

La planeación se concibe como el proceso que se sigue para determinar la forma en que la institución debe actuar para alcanzar sus objetivos, asimismo se explica como el desarrollo sistemático de acciones encaminadas a alcanzar metas previamente convenidas, después de analizar, evaluar y seleccionar entre diversas oportunidades previstas.

Aplicadas a la educación, se recupera en esencia las características mencionadas, y ello ha implicado concebir la educación como un servicio que requiere de la administración de recursos para optimizarlos con el propósito de lograr la eficiencia y eficacia educativa; además, dicha planeación se sustenta en la postura del capital humano; esto es, la educación es una inversión cuyo producto debe ser la formación de recursos humanos que se vinculen (idealmente) a los diferentes sectores productivos, es decir, prevalece la relación lineal entre educación y desarrollo sin considerar que existen una multiplicidad de factores que determinan o condicionan el desarrollo.

Otro enfoque es el sistémico, cuyas bases teóricas y metodológicas ponen de manifiesta la preocupación por presentar una forma alternativa de planeación al modelo administrativo clásico que se venía desarrollando. Esta postura emana de la Teoría general de sistemas que surge después de la segunda guerra mundial aplicada a diferentes campos de la ciencia como la biología, la ingeniería, la cibernética, la computación y posteriormente a las ciencias sociales. Para Bertalanffy, iniciador de esta teoría, representa un modelo alternativo a la postura positivista y mecanicista que predominaba en aquella época; define el sistema como un “complejo de elementos interactuantes” (Maldonado y González, 1991:11).

Es un enfoque global, que “se centra en la organización como un todo y en su relación con el medio..., ... analiza las organizaciones como si éstas fueran sistemas, y se considera a la acción humana un reflejo de las necesidades y limitaciones del sistema” (Porter:37); bajo este esquema, la planeación representa “un recurso para resolver problemas complejos, y entonces, se liga la elaboración de planes de solución con su instrumentación” (Alvarez, I.; op. cit:82).

Las características más importantes que distingue al enfoque sistémico se especifican a continuación: “a) Es holístico, es decir, toma en cuenta el problema total considerando todos los aspectos relevantes. b) Es transdisciplinario, porque al obligarse a considerar todos los aspectos del problema necesita auxiliarse de muy diferentes disciplinas. c) Es dinámico, porque no sólo estudia la génesis del problema a través del desarrollo histórico sino que trata de proponer como soluciones procesos dinámicos que incluyen evaluaciones y adaptaciones continuas en vez de una solución estática y fija.” (Lara, 1990: 19). De lo expuesto, destacamos que los sistemas no se encuentran aislados sino interactuando con otros sistemas, lo que implica que un cambio en una parte de un sistema afecta a todas las demás partes.

La planeación, desde el enfoque sistémico, aplicado a la educación se convierte en un proceso para identificar y resolver problemas educativos con el propósito de innovar y de esta manera ofrecer un mejor servicio. Se concibe a las instituciones y los recursos humanos como engranes del sistema que tienen una función específica en la buena marcha no sólo del sistema educativo sino del sistema social en su conjunto

Los pasos a considerar en la planeación educativa, teniendo como base el enfoque sistémico son: “1. Elaboración de un modelo del problema. 2. Alternativas de solución al problema. 3.-Evaluación de alternativas de solución. 4. Especificación de la alternativa escogida. 5. instrumentación del plan. 6. Realimentación” (Alvarez, Y.; op. cit.:82). De este planteamiento destacamos la introducción de un nuevo elemento de

la planeación: la evaluación y realimentación del sistema como parte del proceso global.

El futuro, ha representado una constante preocupación para el ser humano, no sólo a nivel individual, sino también social, pues afecta el entorno en el que vive y vivirá. El futuro, en tanto objeto de conocimiento, no puede predecirse, pero sí diseñarse y realizarse; para ello, es necesario considerar factores externos, internos, la incertidumbre y la complejidad de los procesos actuales; el futuro es el único espacio sobre el que el hombre puede ejercer influencia a través de sus decisiones. Al tomar como premisa el estudio del futuro como un proceso global donde cada uno de los factores se relacionan entre sí, hace necesario abandonar la visión tradicional de planeación, cuyas características esenciales son el determinismo y el divorcio con la implantación, esto es, existe una separación entre la planeación y la ejecución. Este tipo de planeación, primero, determina cuáles futuros son factibles y luego selecciona el más deseable; parte del análisis de las condiciones pasadas y actuales, por lo que se ha caracterizado como retrospectivo.

Esta planeación tradicional, supone que el futuro es seguro o, en caso contrario, su incertidumbre puede cuantificarse, pero “la realidad social no es tan simple y nuevas decisiones vienen constantemente a modificar el curso de los eventos” (Sachs, W. P. 39) , y no puede suponerse que ésta es gobernada por leyes naturales o compuesta de decisiones y decisores autónomos. Por otro lado, se aboca esencialmente al corto plazo; además de ser una planeación de corte pragmático que deja de lado, a los sujetos sociales.

Los estudios del futuro, constituyen un tipo de investigación que está orientada a la exploración del porvenir, con el objeto de proporcionar información relevante, en una perspectiva a muy largo plazo que permita apoyar la toma de decisiones” (Schwarz, B. citado en Miklos y Tello. 1991 P. 37); es decir, tiene como finalidad apoyar la toma de decisiones y elegir de entre una serie de opciones - en función de objetivos y valores, sopesando las consecuencias positivas y negativas de una u otra alternativa.

Los estudios del futuro, persiguen diversos objetivos, entre los que se pueden mencionar:

- a) Identificar y analizar alternativas futuras.
- b) Caracterizar el grado de incertidumbre asociado con cada opción futura.
- c) Identificar áreas clave precursoras de futuros particulares.
- d) Examinar las implicaciones de una gama de planteamientos hipotéticos.
- e) Adquirir una mayor comprensión de los procesos de cambio.
- f) Aguzar el conocimiento y comprensión sobre nuestras preferencias” (Amara, citado en Miklos, ibídem. P. 38.)

Ante las circunstancias actuales, de cambios constantes, de revoluciones tecnológicas acelerados, de problemas ecológicos, se hace necesario tomar previsiones, no sólo basadas en relaciones lineales y causales , sino como un conjunto de interrelaciones e influencias recíprocas. Es así como la prospectiva, como una visión de largo plazo adquiere auge e importancia.

La prospectiva, no es sinónimo de adivinar, ni profetizar, ni pronosticar; significa “mirar hacia adelante; es imaginar razonadamente lo que podría ocurrir, en el futuro, anticipar posibles riesgos y oportunidades” (Alonso Concheiro.7). Esto significa, que el futuro se construye, es decir, el futuro representa un amplio campo de posibilidades y no de determinaciones; “los futuros posibles no pueden reducirse a un sólo y único futuro predeterminado. Los futuros son de hecho muchos y alternativos entre sí, ligados a las posibles decisiones y a la concurrencia de diversos eventos” (Barbierie, 1993: 13.); es un futuro múltiple relativamente incierto dado que no es determinado por el presente ni por el pasado, pero tampoco depende exclusivamente de la voluntad y el deseo humanos. A partir de esta construcción, la prospectiva, nos ejercita con la imaginación y la creatividad.

Para aspirar a incidir en la realidad, la prospectiva, pugna por una actividad pasiva que tienda a modificarla y transformarla, así como proporcionar distintas alternativas

para afrontar las problemáticas; toma como temporalidad el largo plazo; sin embargo, depende para su implantación de actividades a corto y mediano plazo, “mientras más amplio es el horizonte de la planeación, hay más campo para formular visiones alternativas del futuro y menos restricciones impuestas por el presente en los futuros factibles” (Sachs, W. Op. Cit. P. 56.) esto es posible, en la medida que se logre una visión global de la problemática abordada, que interrelacione las diferentes variables que intervienen. Esto significa que el futuro es el resultado de análisis de fortalezas, de amenazas y de la intervención histórica de los diversos actores.

En los últimos años, la prospectiva se ha transformado significativamente, que se distingue cada vez más de las especulaciones, esto se debe a que sus conclusiones están basadas en análisis sistemáticos y en el empleo de metodologías reconocibles, y a través de ellas diseña y evalúa diferentes futuros y caminos alternativos para alcanzarlos. El diseño del futuro que realiza, es susceptible de modificarse a través de acciones conscientes del presente, aunque las posibilidades están limitadas por las tendencias históricas y por la capacidad del hombre como ser social, es por ello, que la prospectiva no puede asociarse a una postura idealista, sino que abandera una utopía social * que recupera el sentido histórico-social para crear las posibles alternativas.

Los elementos que se producen a partir de la prospectiva se convierten en insumos para la planeación; la cual “busca definir los modos de acción para que lo deseado y la realidad percibida sean tan parecidas como se pueda en el futuro” (Alonso Concheiro.1987, P. 8) En este sentido, se convierte en un componente esencial de la planeación prospectiva; su papel es proporcionar al planificador; una visión del futuro deseado y una serie de escenarios que definan amplias opciones de futuros factibles. En la prospectiva, como proceso holístico, se deben considerar diferentes rasgos, que den cuenta de la realidad a estudiar, y de esta manera abordarla como

* Este concepto es manejado por J. Habermas, en su artículo “La nueva impenetrabilidad” en Ensayos Políticos. 1994

una totalidad. En los múltiples estudios sobre prospectiva, se apuntalan diferentes rasgos a considerar en una planeación prospectiva, entre los que destacan:

1. Entorno económico
2. demográfico
3. globalización
4. Tecnológico: Tecnología digital.
5. Político social.

Es importante, considerar indicadores tanto nacionales como internacionales para tener un marco de referencia amplio, que permita analizar y plantear los escenarios más viables de acuerdo a las dinámicas imperantes.

La prospectiva y su nexos en la planeación, ha impactado en el campo educativo, dado que la educación no sólo es de larga duración sino también de largo alcance, y a la que hay que asociar con la problemática de los fines del hombre y de la sociedad en general. La prospectiva en este ámbito, en nuestro país, es relativamente reciente; en 1970, el interés se centraba en aspectos del futuro de la educación; en los últimos años se ha incrementado el conocimiento conceptual y metodológico de la prospectiva pero aún es muy limitado su aplicación a la planeación y a la educación.

En este terreno destacan dos enfoques de la prospectiva: el exploratorio y el normativo. “El primero trata de prever lo que va a pasar, para luego sugerir acciones que ayuden a evitar consecuencias negativas o lograr un futuro mejor. Este enfoque tiende a tratar la educación como variable dependiente, susceptible a cambios en otros sectores y al futuro como un resultado que se basa en lo posible. El enfoque normativo, en cambio, enfatiza la generación de alternativas para la consecución de un escenario (que puede ser, tanto para la sociedad en general como en la educación). En este escenario se busca identificar lo que debería pasar.” (Orozco, G,- op- cit.: 2) En este último enfoque, se pone énfasis en las acciones y decisiones

presentes para la modificación del curso de las tendencias estructurales, y se encamina la reflexión sobre el futuro hacia lo que debería ser.

La planeación prospectiva, tiene como fuente el enfoque sistémico, y en este sentido, no atiende a una parte aislada del problema en cuestión, sino que trata de abarcar todos los aspectos y relaciones; además es:

“- Multidisciplinario, porque al tratar de abarcar todos los aspectos de un problema tiene que recurrir a varias de las disciplinas científicas, tratando de integrar las aportaciones de todas ellas.

- Es dinámico, es decir, considera explícitamente al tiempo como una variable presente que modifica y altera las demás variables y sus acciones.

- Es histórico y futurista, porque integra todo el devenir temporal del objeto de estudio en una visión unificadora. Es un intento de aprehensión total del tiempo, ya que comprendiendo el presente, a través del análisis retrospectivo del pasado, intenta imaginar el futuro que puede derivarse de la interacción entre las aspiraciones humanas y las leyes dialécticas del cambio que actúan en momento actual.

-Es activo, en el sentido en que no se limita a especular sobre lo deseable y lo factible, sino que interviene activamente en el desarrollo de cursos alternativos de acción para orientar el cambio hacia el mejoramiento de los sistemas sociales.” (Lara F.1990. p. 46).

La creación de los futuros destaca como factor primordial de la prospectiva, y para ello es necesario recurrir a la creatividad e imaginación, características que tienden a desaparecer entre las capacidades humanas. Los hechos se suscitan con tal rapidez que no alcanzamos a comprender su naturaleza, y nos orilla a concebir una realidad ya dada y estructurada.

La prospectiva, es un ámbito que tiene aún mucho que ofrecer, es un campo que abre muchas posibilidades para interrogar a la realidad, y a partir de esta interrogación potenciar diferentes alternativas de solución, destacando el carácter participativo del hombre en su devenir histórico y en esa realidad. En la medida que se considere esta intervención, el carácter histórico y global de la prospectiva, se podrá aspirar a alcanzar las utopías sociales como expectativas más realistas, ubicados en un tiempo y espacio concreto, de tal manera que se trascienda las continuidades históricas.

En cuanto a la llamada planeación estratégica surgió a mediados de los 60's con una gran fuerza, propiciada por la popularidad del libro de Igor Ansoff: *Estrategias Corporativas*, publicado en 1965, y desde entonces hasta ahora, la planeación estratégica se introdujo como protagonista de múltiples instituciones en el mundo entero. Más aún, el impacto de esta forma de “trazar” el futuro ha sido tal, que se ha aplicado también en los ámbitos social (sobre todo en la educación) y político.

La planeación estratégica, es el proceso de prever el futuro, es muy diferente de la planeación a largo plazo; ésta a menudo, es simplemente la extrapolación de tendencias comerciales actuales, Prever es más que tratar de anticiparse al futuro y prepararse, implica la convicción de que lo que hacemos ahora puede influir en los aspectos del futuro y modificarlos.

Para poder explicar la definición de Planeación Estratégica existen los siguientes factores:

- La estrategia es un patrón de decisiones coherentes, unificado e integrador; esto significa que su desarrollo es consistente, explícito y proactivo (diseña el futuro y hace que éste suceda)
- La estrategia constituye un medio para establecer el propósito de una institución en términos de sus objetivos a largo plazo, sus planes de acción y la asignación de recursos.
- La estrategia es una definición del dominio competitivo de la institución.

- La estrategia representa una respuesta a las fortalezas y debilidades internas y a las oportunidades y amenazas externas con el fin de desarrollar una ventaja competitiva.

Los cinco pasos que debe seguir todo proceso de planeación, independientemente del campo de acción:

- Diagnóstico del presente para identificar causas y efectos.
- Elaboración de escenarios.
- Definición de fines (objetivos y metas) asociados a cada uno de los escenarios.
- Determinación de medios (políticas, estrategias, programas, tácticas, acciones, presupuestos) que supuestamente conducirán al escenario elegido.
- Elaboración de mecanismos de evaluación y control para medir en forma permanente los logros alcanzados y compararlos con los previstos.

A partir de lo anterior, cabe señalar que la planeación estratégica debe comprender los siguientes elementos:

- Identificación de los problemas y las oportunidades existentes.
- Fijación de metas y objetivos acordes con las oportunidades.
- Diseño de un procedimiento para localizar posibles soluciones o caminos a seguir para encontrar una solución.
- Elección de la mejor solución.

Un supuesto del enfoque estratégico de la planeación es que se trata de un proceso fundamentalmente humano, más que un asunto de sistemas, en consecuencia debería darse mayor importancia a conseguir el consenso, entre la gente que se desempeña en una institución, sobre un conjunto de reglas y procedimientos de cómo hacer las cosas, que a persuadir a las personas a que se centren en la dirección que uno desea.

De aquí que la participación, de quienes tienen la responsabilidad de conducir las actividades académicas en una institución educativa, sea una clave de éxito de la planeación. Cualquiera que sea el enfoque de planeación que se adopte, ésta se convierte en una labor compleja y adquiere matices específicas de acuerdo al ámbito en que se realiza. Por otro lado, no debemos ignorar que la planeación se efectúa dentro de una institución por lo que se sujeta a una normatividad determinada que condiciona y limita sus alcances; debido a la red de relaciones de poder e ideológicas se traduce en una práctica social compleja. En este mismo sentido, la planeación tiene una connotación ideológica, se tiene la idea que gracias a este proceso se superarán las problemáticas que aquejan a la educación y a la sociedad en su conjunto.

3.2. La planeación de la educación como política social en América Latina.

El proceso de globalización, y el modelo neoliberal, han modificado la institucionalidad económica, social y cultural; ello se observa en diferentes planos y dimensiones, como lo es el sistema de educación, el cual representa una de las prioridades de los gobiernos, y ocupa un lugar importante en las políticas públicas, por lo que el Estado no ha dejado de planear y organizar la educación a pesar de las transformaciones estatales, que han reducido su participación en el esquema de los servicios sociales. El sistema educativo está sufriendo una serie de cambios con el propósito de adecuarlo a la dinámica económica, social y política que prevalece tanto a nivel nacional como internacional; dado que durante décadas la educación y la planeación educativa en América Latina se han considerados los elementos fundamentales para lograr el desarrollo económico y social de los pueblos.

El tema de la planeación ha cobrado un protagonismo especial en todos los ámbitos de intervención social, y adquiere una importancia fundamental en el terreno educativo por todos los valores añadidos, los significados y las repercusiones que el concepto y su práctica tienen en este campo. Dicho interés emana de los constantes cambios y dinámicas que caracterizan a las sociedades modernas, mismas que han

tendido a priorizar los aspectos relacionados con el desarrollo y han utilizado como premisa fundamental el impulso al sistema educativo; es así que se ha buscado articular el avance económico, científico y tecnológico a través de la planeación, que se entiende como un proceso de racionalización de recursos, costos y beneficios para eficientar las funciones encomendadas a la educación.

La planeación es un instrumento de orientación gubernamental que tiende a ser directiva y deducida de teorías y modelos, esto significa que es un proceso predecible y lineal; pero la diversidad y las transformaciones de las demandas educativas exigen cambios en la organización, planificación y gestión del sistema educativo, que permita se convierta en un conocimiento de los factores de cambios y característicos de una determinada sociedad.

Para analizar la importancia de la planeación educativa, su función y objetivo, hay que considerar los elementos y factores con los cuales interactúa, así como las dimensiones que comprende este proceso que se ha convertido en una actividad prioritaria de todas las instituciones, pues se concibe como el instrumento por excelencia que contribuye y coadyuva al desarrollo educativo y por ende al desarrollo económico y social. Toda planeación, se sujeta a un marco normativo y jurídico, a través del cual adquiere sentido y significado; a partir de este marco se señalan lineamientos, que son emitidos por instancias gubernamentales*.

Los avances teóricos y científicos fundamentales que se lograron en todos los campos de las ciencias, se transformaron en creaciones tecnológicas, en la

* En el caso específico de la planeación educativa en México, los documentos que sirven de base son: a) El art. 3º. Y la Ley General de Educación que representan el marco jurídico - filosófico de la educación (en especial del nivel básico); b) La ley de planeación, en la que se define a esta como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado, el desarrollo integral del país mediante la ordenación nacional y sistemática de acciones en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural (Ley de Planeación, 1983)., C) Reglamento interior de la SEP, este documento señala que son atribuciones de las direcciones generales y demás unidades administrativas planear, programar, organizar, dirigir, controlar y evaluar el desempeño de las labores que son de su competencia, así como formular los proyectos de iniciativas de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y demás disposiciones jurídicas. Por otro lado, existen los documentos que norman la política educativa, y los mecanismos de asignación de recursos.

construcción de instrumentos útiles que modificaron radicalmente las condiciones de vida cotidiana de los hombres. Todo esto da paso a una sociedad caracterizada por el uso de los inventos tecnológicos que se asocian a la modernidad en su versión instrumental. Estos cambios científicos, tecnológicos, económicos, demográficos, etc. que caracterizaron al contexto mundial, durante el periodo comprendido entre 1945 - 1970, repercutieron en los sistemas educativos, y dieron origen a una serie de problemáticas. Esta situación propició que la educación fuera objeto de una planeación semejante a la que se realizaba en los niveles administrativos y empresariales con el propósito de generar estrategias para subsanar los problemas existentes.

En este contexto, la planeación educativa se plantea como “la aplicación racional y sistemático al proceso de desarrollo educativo con el objeto de hacer la educación más efectiva y eficiente para responder a las necesidades y metas de sus estudiantes y de la sociedad” (Coombs, 1970:12); en este mismo sentido, se señala como “un proceso sistemático, en el cual se aplican y coordinan los métodos de la investigación social, los principios y las técnicas de la educación, de la administración, de la economía y las finanzas con la participación y el apoyo de la opinión pública, tanto en el campo de las actividades estatales como privadas, a fin de garantizar educación adecuada a la población con metas y etapas bien determinadas, facilitando a cada individuo la realización de sus potencialidades y su distribución más eficaz al desarrollo social, cultural y económica del país” (Latapí y Muñoz citado en Payán, op. cit: 30-31).

De las definiciones precedentes, se observa que la educación es entendida como un servicio que debe ser eficiente y eficaz y la importancia de planearla radica en la formación de recursos humanos que requiere la sociedad y su papel será la de contribuir al desarrollo económico. Con la planeación se busca la mayor racionalidad posible al establecer una relación costo-beneficio tomando como base los resultados confrontados con los recursos invertidos. Es así como se busca rentabilizar las inversiones en educación, reduciéndola a una cuestión económica, con ello se oculta

sus dimensiones reales, “lo que transforma la racionalización de los servicios educativos en un ejercicio limitado y excluyente” (Labarca, 1979: 239). Esta visión es la que corresponde a la economía de la educación, que se rige por la lógica de la oferta y la demanda, y se presenta como un proceso neutral e independiente de los conflictos de clase, cuando en realidad responde a los intereses de grupos dominantes.

El paradigma de cambio y evolución social que sustentaba el desarrollo, en el plano educativo, se tradujo en una serie de postulados concretos: la concepción sobre la educación se configuró mediante la articulación de una triple caracterización:

“a) La educación como factor de desarrollo, postulado que se desdobló en dos tipificaciones: la educación como inversión en capital humano y sus condición de formadora de cuadros profesionales o recursos humanos calificados.

b) La educación como mecanismo de transformación social, función que se desagrega en dos caracterizaciones: la educación como medio de selección y ascenso social y la educación como instrumento de progreso técnico.

c) Los soportes humanos, fundamentalmente el tipo de maestros que requiere la educación para cumplir su papel en el crecimiento económico” (Granja, 1997: 172).

Cuando se destaca la forma en que se relaciona la educación con la sociedad; al ponderar su contribución a la producción y a la productividad, que se traduce en ingresos más altos, se alude al análisis de la planeación de recursos humanos y a la teoría del capital humano; estos estudios aparecen a finales de los cincuenta y a principios de los setenta, en ellos se comparte la idea de que “los cambios tecnológicos introducidos por el sistema productivo no son suficientes para alcanzar un incremento de productividad. Este incremento sólo puede lograrse gracias al trabajo vivo, es decir, mediante la aplicación de una fuerza de trabajo educada” (Sergé, et. al. 1980: 108). El primero, se vio como el medio para relacionar el

desarrollo educativo con los niveles y patrones de producción deseados, y se afirma que para que aumente la producción se requiere cantidades adecuadas de tipos especiales de trabajo que pueden ser distinguidos por sus antecedentes educativos. (Cfr. Snodgrass y Sen, 1980).

La educación, es concebido como uno más de los insumos para la producción; un insumo que posee el mismo carácter que las inversiones económicas, como tal debe regirse por los criterios de rentabilidad y rendimiento que son empleados en las actividades económicas. Pero, este análisis deja de lado aspectos cualitativos, al centrarse en lo cuantitativo; y, aunque no precisa las formas de educación, se privilegia los niveles más altos de escolaridad, en este sentido tiene un alto grado de elitismo. En tanto, la teoría del capital humano, se centra en las habilidades y conocimientos del individuo que se perfeccionan en el proceso educativo, en este sentido, representa una forma de capital que repercute en la productividad y en los niveles de ingresos. Esto implica, considerar a la educación no sólo como un bien de consumo sino una inversión que necesariamente debe tener una tasa de retorno. (Cfr. Shultz T. 1972).

Durante las políticas de expansión educativa, propias del modelo desarrollista, estas teorías fundamentaron el quehacer educativo, el objetivo central era la posibilidad de acceso a la escuela de todos los sectores de la sociedad; pero lejos de lograr la igualdad educativa, se demostró que el sistema de educación no tiene la capacidad de absorber positivamente a los sectores mayoritarios de la población, especialmente al rural e indígena.

La planeación como proceso está conformado por diferentes dimensiones a saber: social, política, técnica, y cultural entre otras. Partiendo de estas dimensiones, la planeación debe considerar, entonces, cuestiones del entorno social y el contexto sociocultural en el que se realiza (social y cultural); por otro lado, implica una legitimación de acciones dentro de una sociedad dominante (política). Además, para

cumplir los objetivos recurre a una serie de instrumentos y recursos técnicos, financieros, humanos, etc.

Sin embargo, en la práctica, en la planeación educativa se da mayor importancia a la dimensión técnica y política; lo social se emplea para legitimar las acciones en beneficio de ciertos grupos de la sociedad; esta situación ha limitado sus alcances en pro del desarrollo educativo, y socioeconómico. La dimensión política de la planeación marca sus funciones en el contexto de una sociedad, es así que “sirve como un mecanismo indirecto de control ideológico dentro del sistema en el cual se aplica, dando operabilidad a los valores e ideas dominantes de acuerdo a normas que emanan de las relaciones sociales y materiales de producción....., como mecanismo para asegurar el control sobre los flujos de información entre las diferentes instancias de poder político de un sistema...., desempeña así el papel de mecanismo de control socio-político. ... sirve como instrumento para complementar y facilitar la legitimidad de las estrategias de desarrollo del sistema en cualquiera de sus niveles..., sirve para normar actividades individuales de acuerdo a principios de eficiencia...” (Morales, D. op. cit: 108).

Con base en estas funciones, debemos entender la planificación como un proceso político que nace y se fortalece dentro de una red de relaciones de poder, y, adquiere sentido de acuerdo al campo específico en que se aplica y por los propósitos, valores e intereses que se circunscriben en los objetivos y fines políticos; es así que no se puede seguir defendiendo el carácter neutro de la planeación, dado que responde a intereses institucionales pero sobre todo es la defensa de un determinado sistema económico, político y social; y aunque existe un predominio de lo técnico en la planeación no se puede sostener esa aparente neutralidad., puesto que los indicadores y resultados cuantitativos son analizados y presentados para responder a ciertos esquemas dominantes.

Por otro lado, debido a la dinámica social y económica de los países y el lugar que ocupan en el contexto mundial, la planeación adquiere ciertas particularidades,

según se trate de países desarrollados o no desarrollados y por consecuencia los resultados son diferentes. En este sentido, se señalarán algunos elementos que caracteriza a la planeación en el contexto latinoamericano.

En América Latina, debido a sus características económicas, se genera enormes necesidades que requieren pronta solución; y se espera que los sistemas educativos coadyuven a la solución de todas esta problemáticas; sin embargo, éstos no han respondido a las expectativas, puesto que, “la educación ha sido presentada como una variable determinante que debe ser considerada por todo país que aspira a lograr un determinado nivel de crecimiento económico y modernización” (Ibídem: 99); además, los planificadores sostienen que una población más educada es fundamental para el establecimiento de una sociedad más democrática e igualitaria, es decir, se concibe de manera lineal la relación entre educación y economía donde la primera limita o favorece el desarrollo, y no se consideran los demás factores con los cuales interactúa.

Lo anterior, da pauta para que la planeación se convierta en elemento central de una sociedad que pretende encaminarse hacia la modernización; además de ser un requisito para superar el subdesarrollo; “ello no sólo ha generado una tendencia a evaluar los resultados de la educación en términos de la eficiencia de sus mecanismos de operación y el rigor de sus planes, sino que ha llevado a ver la planificación de la educación como un elemento decisivo para el éxito o fracaso de las reformas” (Ídem.) Esto ha dado lugar a cambios orientadas a lograr la modernización y el desarrollo, pero sin realizar transformaciones estructurales que permitan el logro de resultados que beneficie a toda la población, y mejorar la situación que prevalece en la educación.

Sin embargo, no se ha rebasado el carácter economicista en la planeación, por tanto, continúa vigente la teoría del capital humano; y se sigue adoleciendo de grandes deficiencias y problemas como son: excesivo formalismo, aislamiento de las instancias de decisión de las instancias de ejecución, problemas para trascender el

apoyo político institucional, falta de mecanismos operativos, no hay concordancia entre planeación y presupuestación, escasa generación de proyectos de desarrollo institucional; se realizan procesos de planeación por decreto, se hace caso omiso de los antecedentes y no se cuenta con sistemas de información.

Por otro lado, la planeación, ha priorizado los aspectos cuantitativos y técnicos, tendientes a justificar una serie de políticas; se presenta como una actividad optimista, pero deja de serlo cuando se confronta con la realidad, y sólo tiene éxito cuando su objetivo es esencialmente asignativo (planta física, presupuesto, diseño de planes, etc.), cuando los cambios no amenazan las condiciones de privilegios prevalecientes, o cuando dichos cambios coinciden con los requeridos o propuestos por la estructura política (Cfr. Payán, op. cit). Es así, que el reto será darle un nuevo enfoque de tal forma que tienda al logro de cambios trascendentales, sin negar los esfuerzos realizados hasta el momento pero tampoco se debe encubrir la realidad que prevalece en nuestro sistema educativo y nuestra sociedad en general. Es por esta razón que la planeación debe tener como punto de partida la investigación, pues ésta proporcionará los elementos que favorezcan una planeación fundamentada en las condiciones reales, y en consonancia plantear acciones tendientes a la resolución de los problemas prioritarios.

La crisis que se desencadenó en la década de los ochenta, profundizó la naturaleza inequitativa de las sociedades latinoamericanas, al aumentar su pobreza y el deterioro de su calidad de vida; los costos de la crisis y el reajuste para enfrentarla han recaído en forma desproporcionada en los ingresos medios y bajos, “ se estima que la proporción de pobres entre 1980 y 1986 pasó de 41 a 45% de la población, es decir, de 136 millones a 170 millones de habitantes, se calcula que para 1996 esta misma población asciende a 210 millones” (CEPAL 1990-1993 citado en Educación y Sindicalismo, 1997). Esta situación ha conducido a un panorama nada alentador en América Latina, cuyos rasgos más significativos son rezagos sociales, falta de inversión productiva y las transformaciones en el aparato estatal. Las transformaciones económicas, sociales y políticas se relacionan con el modelo de

desarrollo, el cual está condicionado por un patrón de acumulación capitalista a nivel mundial (llamada globalización) orientado a alcanzar el crecimiento, la productividad y la competitividad en mercados que articulan en bloques geoeconómicos.

En la mayor parte de los países latinoamericanos, se tiene como meta aumentar el nivel de escolaridad de la población para aspirar a participar en el nuevo orden económico mundial, caracterizado por el predominio de la economía de mercado, la competitividad y la acelerada introducción de innovaciones tecnológicas: todo ello cae en el esquema de modernización que impera nivel internacional, y que en América Latina se ha adoptado como un requisito indispensable para vincularse a esta dinámica globalizadora. Estos principios, concuerdan con el pensamiento neoliberal que propone “la consolidación de una sociedad de libre mercado en la que pueden competir todos los individuos. Según, esta concepción, las políticas estatales de tipo social, además de ser perjudiciales para el sistema económico, también constituyen una limitación de la libertad individual” (Castro, 1997: 195).

Para los procesos de modernización que se han impulsado después de la posguerra, la educación es un elemento importante, y aún más en la actualidad, dado que se pretende elevar la productividad, la equidad social y gobernabilidad democrática. Y con la finalidad de contribuir a estos propósitos, el sistema educativo se está transformando en América latina, siendo el principal impulsor el Banco Mundial, cuya visión se desprende de su propuesta económica, insiste en orientar el esfuerzo del estado hacia la educación básica para garantizar el acceso a un nivel mínimo de educación (competencias básicas) que logre la formación de recursos flexibles, a fin de mejorar las oportunidades de trabajo que permitan combatir la pobreza. Es así que, la reforma se presenta como un factor fundamental para el desarrollo de aptitudes y destrezas, de la capacidad de innovación y creatividad que tenderá a traducirse en una alta competitividad. Esto es, el conocimiento es el elemento central del paradigma productivo; juega un papel relevante en la integración, solidaridad y movilidad social y es un componente esencial del orden democrático, esto implica

que la base de la democracia no solo es la economía sino también la aplicación más intensiva del conocimiento, la información y la comunicación.

Estos principios, son los ideales que deben sustentar una reforma educativa, sin embargo, en el contexto de la región se dificulta por la situación económica y política de cada uno de los países, además el plazo para que los beneficios sean evidentes es muy largo, por lo que es relativa la prioridad que se le asigna a la educación en la agenda nacional. Por otro lado, dentro del modelo neoliberal, es muy reducido el espacio de participación que tienen los actores directamente involucrados en la educación para expresar sus posiciones en torno a las políticas educativas impulsadas por el Estado. Aun cuando se han impulsado grandes esfuerzos en el terreno educativo, los resultados han sido limitados, pues en muchos países continúan presentándose problemas de calidad y pertinencia, en promedio, a nivel regional, el 40% de los niños abandona la escuela antes de finalizar la educación primaria. El hecho de que el sistema educativo no responda a las exigencias productivas y se vuelva disfuncional ante las demandas del mercado de trabajo es especialmente preocupante. Además, hoy tiende a ser más segmentador que integrador. Es así como las políticas educativas, se contraponen a los ideales, dado que tienden a la disminución del presupuesto educativo, y se toma la decisión de cambiar la legislación educativa sin considerar a los actores involucrados o la participación de éstos es mínima.

Las reformas llevadas a cabo en el sector educativo, parten de diagnósticos negativos sobre el funcionamiento del sistema, cuyas características esenciales son el excesivo centralismo y burocratismo, la falta de innovación, la enseñanza homogénea y de “baja calidad”; altas tasas de deserción, repetición, etc.: en suma, organismos financieros internacionales, gobiernos y técnicos de tendencia neoliberal, califican al sistema educativo de ineficientes e inequitativos. Las persistentes brechas sociales (ver cuadro 2) han incrementado la proporción de personas que viven en la pobreza y la distribución desigual de la riqueza; dichas brechas se convierten en limitantes para la productividad y el crecimiento económico regional y

demoran los procesos de democratización. Los altos índices de repetición y fracaso escolar se concentran en los pobres, la población rural e indígena; en Latinoamérica, si bien “más del 95% de los niños se matriculan inicialmente, sólo el 47% de ellos completa la enseñanza primaria” (UNESCO. 1996 citado en Cumbre Internacional de Educación. 1997).

Otros indicadores que se contemplan en este diagnóstico son: carencia de libros de texto y bibliotecas, libros no actualizados, escaso número de días del año escolar, ausentismos de maestros, huelgas; el número de estudiantes que ingresan a la escuela primaria es alto, pero sólo dos de cada tres niños logran completar el cuarto grado. El porcentaje de alumnos que no logran completar el nivel de primaria es casi del doble que podría esperarse para el nivel de ingresos de América Latina.; y el nivel de escolaridad que la población debería tener es por lo menos siete años, muy superior al nivel real de 5.2. (Ver cuadro 3.)

CUADRO No. 3
Brechas en el desarrollo humano para América Latina

Educación	Real	Esperado
cuarto grado finalizado	66.0%	82.0%
años promedio de escolaridad	5.2	7.0

NOTA: La brecha se define como la diferencia entre los resultados observados y los resultados esperados basados en los cálculos.

FUENTE: BID. Progreso económico y social en América Latina. 1996.

Este panorama desalentador propicia que las reformas educativas pretendan alcanzar objetivos tales como la capacitación de los estudiantes para hacer frente las necesidades de un sistema económico, que requiere de mano de obra productiva y

para adecuarse a la innovación tecnológica. Las estrategias, no pretenden mejorar el cuestionado funcionamiento del sistema educativo, sino reducirlo al mínimo posible de tal forma que no implique mayor presupuesto.

Después de varios años de puesta en marcha de estas reformas no se han logrado cubrir todas estas características, por lo se continúan impulsando reformas educativas, cuyo énfasis se da en los procesos de descentralización mediante la transferencia de responsabilidades a los niveles de gobiernos regionales y locales, y como un mecanismo para efficientar el sistema educativo; asimismo se impulsa la privatización para orientar la organización en forma piramidal, reducir la planta docente y un fuerte control... mediante la imposición de contenidos y evaluaciones. Por otro lado, la calidad de la educación se ha orientado más hacia criterios científicistas y productivistas que a la formación de maestros y educandos en un perfil humano; esto pone de manifiesto que en aras de la modernización se sacrifica la modernidad (Ver cap I). La calidad, es usada bajo la perspectiva neoliberal como un instrumento de legitimación para la aplicación de premios y castigos en la tarea de disciplinar la comunidad educativa para que acepte la reforma.

Si bien las reformas en marcha han llevado adelante importantes iniciativas, aún se está lejos de poder ofrecer acceso universal a una enseñanza básica de calidad, de lograr una administración flexible, eficiente y eficaz, y de resolver los conflictos de uno de los actores más importantes de este proceso, que son los educadores, e incorporarlos a la discusión técnica.

Uno de los aspectos directamente afectados con la adopción del modelo neoliberal es el gasto social; en la mayoría de los países de América Latina, el gasto social destinado a los sectores sociales ascendió durante los primeros años de la década de los noventa; por lo que a diferencia de lo sucedido en los años ochenta, cuando el gasto social disminuyó, el porcentaje destinado a educación, ha aumentado entre 1990 y 1995, en términos reales y como porcentaje tanto del gasto público total del PIB. Este incremento en el gasto educativo responde a exigencias de mayor

cobertura y en alguna medida, a mejoras de calidad, pertinencia y equidad, que son las deficiencias que buscan superar las reformas educativas, a través de la corrección de currículos, prácticas pedagógicas y revertir el deterioro de la carrera docente; esto es, se requirieron mayores recursos para la implementación de procesos de reforma. Estas partidas presupuestarias fueron asignadas como contrapartida del financiamiento proporcionado por organismos internacionales. La mayor parte de los recursos del gasto en educación se concentra en el nivel de primaria, en detrimento de los demás subsistemas.

A pesar de estos incrementos en el presupuesto, América Latina ha tenido de manera constante un gasto en educación inferior al del resto del mundo; el promedio de participación financiera pública en educación es de 4.5% del PIB, mientras que la CEPAL Y LA UNESCO recomiendan que este sea de 6.5%” (Cumbre Internacional de Educación, 1997); aunque cabe señalar, que el aumento de recursos destinados a la educación no necesariamente conduce por sí solo a elevar la calidad educativa.

Un análisis prospectivo del sector educativo permite señalar que los bajos salarios, el alto porcentaje del gasto sectorial total que absorben, volverán más apremiante la necesidad de incrementar el gasto en dichos sectores; es necesario mejorar las remuneraciones del personal docente, superar la insuficiencia de infraestructura física y materiales didácticos para aspirar a cumplir con los objetivos de la reforma educativa.

Las tendencias políticas, económicas, sociales y culturales, demandan mayor atención al sector educativo, de lo contrario se estarían generando las condiciones para mayores contradicciones que pueden derivar en conflictos sociales; estos conflictos potenciales, que son parte de las actuales tendencias exigen un nuevo tipo de educación que forme personas capaces de contribuir al desarrollo y fortalecer la paz en la medida que puedan cumplir roles más complejos en el quehacer cotidiano.

El optimismo educativo que se plasmó en las políticas educativas del periodo del Estado benefactor, en el sentido de considerar que la educación impulsaría el desarrollo económico y posibilitaría una distribución del ingreso más equitativa no se realizó. Por ello, es necesario comprender las deficiencias de este modelo y los factores que determinaron su inviabilidad, y al mismo tiempo analizar los efectos reales y potenciales de la aplicación de políticas educativas neoliberales en América Latina. Asimismo, no hay que olvidar que la educación es un proceso político, dado que el Estado la organiza, otorga contenido y la utiliza para cubrir necesidades e intereses específicos.

Para avanzar hacia el cumplimiento de los objetivos educacionales hay que tomar en cuenta el conjunto de variables sociales, políticas y culturales; cuidar de no definir la educación de manera ahistórica, es decir, hay que recurrir a un enfoque integrado de las políticas económicas y sociales, que permita establecer elementos de complementariedad y no de compensación y de esta manera estimular una planeación, gestión y administración que favorezca un crecimiento tendiente a reducir los costos sociales.

3.3. Planeación de la política educativa en México (1989-2000)

El ámbito educativo, y en especial, la educación básica controlada por la Secretaría de Educación Pública, constituye un campo importante para observar los cambios político - institucionales; además de ser un espacio para afirmar la legitimidad del Estado. La crisis, reorganización y reorientación del modelo de desarrollo en la década de los ochenta requirió modificaciones sustantivas en la forma estatal intervencionista mexicana para su readecuación al proceso de cambio capitalista nacional e internacional. Estas modificaciones repercutieron en las modalidades y funciones asistenciales estatales, por lo que se transformaron sus relaciones con los sectores populares, cuyas demandas han sido minimizadas por la reestructuración y reforma del Estado. La educación también se vio trastocada por esta dinámica

reformista. La política educativa del gobierno de Salinas de Gortari, se centró en la descentralización de la educación básica y normal; el objetivo, en teoría, era revertir la tendencia centralista del Estado corporativo y asegurar que la reforma del Estado adquiriera matices “reales” en este terreno.

La política educativa a seguir está estrechamente vinculada con el modelo de desarrollo adoptado e implementado en el país, el cual encuentra sus bases generales en el Plan Nacional de Desarrollo. Es así que la planeación de la educación responde a objetivos de carácter económico, que apuestan a la modernización, entendiéndose por ésta “al imperativo de modificar la forma de organización de nuestro país, para producir bienestar y para distribuirla equitativamente....; al compromiso de respetar la iniciativa comunitaria y la superación personal; habla de la ineludible necesidad de aumentar el peso del ciudadano (participación) y el de las organizaciones sociales en la formación y en la conducción del Estado” (Poder Ejecutivo. Informe de Gobierno. 1989). Esto significa que el Estado es quien planifica el rumbo de la sociedad, por lo que el Poder Ejecutivo Federal representa el nivel superior de la planeación, es decir, se constituye como el planeador estratégico central, manifestando su iniciativa a través del Plan Nacional de Desarrollo, que por ley no puede considerar, en lo general, un periodo mayor al del gobierno que lo elabora. El Estado se muestra como aglutinador de las voluntades y coordinador principal; se plantean los objetivos nacionales, reformulados en cada sexenio, mismos que se marcan de manera genérica sin señalar la forma de hacerlos operativos.

La Secretaría de Educación Pública constituye el segundo nivel de planeación; a través de ella se estableció el Programa para la Modernización Educativa y el Programa Nacional para el Desarrollo Educativo 1995-2000, que representan los documentos en los que plasma la concepción de educación que se pretende implementar. Constituye también una planeación que puntualiza las intenciones del Plan Nacional de Desarrollo. Esta dependencia es la espina dorsal del sistema educativo, es un espacio conflictivo que refleja los cambios ocurridos en el régimen

político. El marco político - institucional en que opera el sistema educativo, ha incorporado nuevos discursos pero aún sigue predominando una lógica racional-burocrática. La SEP, ha sido sometida a una reestructuración, cuyo rasgo significativo es la instrumentación de la planeación y presupuestación por programas, que unida a la creación o reorganización de las direcciones responsables de ella pretendieron sustituir los patrones de financiamiento clientelar-corporativo, y los criterios discrecionales de distribución financiera.

Las funciones de las dependencias están jerárquicamente organizadas, en el proceso de planeación, aunque cada una de estas dependencias la entiende de manera diferente; en ocasiones se maneja como sinónimo de programación; en otras, como exploradora de problemáticas, como recurso administrativo o como la no posibilidad de planear. Esta rigidez jerárquica propicia que la decisión de poner en práctica un plan depende de si el equipo que lo elaboró está cerca de los centros de decisión; esto es, la compleja estructura burocrática y las presiones de orden política se convierten en obstáculos para la implantación de planes.

Se mencionaba en líneas anteriores que el Plan Nacional de Desarrollo marca las directrices de la política económica y educativa, por lo que resulta necesario desarrollar algunos puntos de dicho documento, poniendo especial atención al rubro educativo; se destacan los sexenios de 1989-1994 y 1995-2000.

El Plan Nacional de Desarrollo, parte del reconocimiento de los avances científicos y de un examen del desenvolvimiento del país, destacando los problemas, rezagos e insuficiencias. En este sentido el diagnóstico detectado tiene el propósito de precisar los retos principales y orientar la formulación de las estrategias generales de acción. El plan norma sus programas institucionales y sectoriales; las estrategias propuestas son, a través de la adecuación correspondiente, crear las condiciones legales, institucionales y administrativas ideales para el desarrollo del país. Esto implica estimular el uso productivo de la mano de obra, una profunda desregulación, un

impulso sin precedente a la actualización tecnológica y la capacitación laboral, y la formulación y ejecución de políticas sectoriales pertinentes.

En materia de Educación, el país sigue teniendo un nivel relativamente bajo de escolaridad y aprovechamiento; la eficiencia terminal nacional es del 62%; el nivel de escolaridad promedio de siete años de la población económicamente activa, ha significado un gran avance, sin embargo, constituye una base precaria para impulsar aumentos sostenidos de la productividad e ingresos reales de la población, es por ello, que la educación es y será una prioridad para el gobierno.(cfr. PND 1995-2000). De las líneas anteriores, se deduce la relación directa, que establece el Estado, entre educación, economía y desarrollo, sin analizar los demás factores que inciden en estos rubros.

Se propone el desarrollo de iniciativas y proyectos originados en la escuela, para fortalecer la capacidad de gestión de la comunidad escolar; reacondicionar, ampliar y modernizar la infraestructura y el equipo de los planteles de educación básica, para un mejor desempeño de la labor docente y un mejor aprovechamiento de los alumnos. Por su tradicional importancia en la vida de la comunidad, la escuela puede servir como eje para articular los programas sociales de mayor arraigo comunitario. En este sentido, la escuela como organización y el cambio están estrechamente relacionados, por lo tanto, deben ser cuidadosamente analizados y estratégicamente planificados y las actividades de evaluación y seguimiento deben asegurar pertinencia y eficacia de las acciones educativas, considerando la dinámica social. Toda planeación para ser efectiva requiere: recursos y disponibilidad política; que por los resultados obtenidos ha fallado en la educación.

Asimismo, se considera el aspecto de justicia social como el derecho de los mexicanos a una educación básica gratuita, obligatoria y laica; se concibe como una constante prioridad del gobierno, tanto en sus programas como en el gasto público que los haga realizables. Por otro lado, se busca superar el proceso enseñanza aprendizaje mediante el mejoramiento de materiales y contenidos de aprendizaje.

Este creciente interés que se muestra en la educación se origina después de la Segunda Guerra Mundial, y se señala como mecanismo necesario para la vida productiva de los países, y por ende, para el desarrollo económico. Este interés se ha incrementado en los tiempos actuales debido a la dinámica económica que impera a nivel mundial, caracterizada por una nueva división internacional del trabajo, lo que origina la necesidad de vincular los sistemas educativos con los sistemas productivos. Este imperativo es recuperado por el gobierno mexicano al señalar que “el bienestar social exige conservar una visión estratégica que identifique las causas estructurales de la desigualdad y pueda actuar sobre ellas. Esa visión debe partir de la certidumbre de que, sin crecimiento económico, generación de empleos y una mejor distribución del ingreso, el progreso no puede ser sustentable. Mejorar la educación..... (es uno de los).. retos más importantes a fin del milenio” (Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000).

El derecho a la educación ha sido una reivindicación histórica de grandes sectores de la población; después del movimiento revolucionario de 1910 las políticas educativas tuvieron una relativa continuidad en cuanto a la ampliación de la cobertura, el control centralizado de la normatividad, la participación del sistema, la participación de maestros y burócratas disciplinados al régimen. Asimismo, la idea de otorgar a la educación un papel fundamental en los proyectos gubernamentales no resulta novedosa en la historia política de nuestro país. A partir de los años cuarenta los programas desarrollistas dieron a la educación un papel central en el cumplimiento de objetivos sociales y económicos. Durante el gobierno de Luis Echeverría, se observa la imbricación burocrática SEP/SNTE, y paradójicamente se manifiestan débiles tendencias racionalizadoras enfocadas hacia el mejoramiento de la administración del sistema, con este propósito se crean la Subsecretaría de Planeación y Coordinación Educativa y la Dirección General de Planeación Educativa* en la SEP, que no pasaron de ser entes administrativas

* A través de las Subdirecciones de planeación, esta instancia cubrió principalmente las funciones técnicas de control y regulación de los servicios educativos en los estados. En la práctica operaron

Cuando asume la presidencia Miguel de la Madrid, la descentralización era punto fundamental de la llamada reforma educativa, y, en su discurso de toma de posesión, adquiere el compromiso de promover la transferencia a los gobiernos locales de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal; sin que el gobierno federal deje de cumplir sus funciones rectoras y de evaluación, por lo que este proceso, en realidad, “obedeció a la necesidad de controlar la administración sectorial, es decir, resultó una manera de lograr mayor eficiencia en las decisiones” (Miranda, 1993: 22). Esto es, tiene como sustento una lógica instrumental, en la que la planeación aparecía como la herramienta para diagnosticar problemáticas y organizar acciones correctivas - y no preventivas -; para poner en práctica este proceso de planeación se recurrió a una especie de colonización instrumental de los expertos centrales sobre los técnicos regionales a los que se concebía como poco eficientes y confiables por carecer de formación y experiencia. A pesar de estas deficiencias, la descentralización se convirtió en la piedra angular de la reforma educativa durante el sexenio de De la Madrid.

Aunque en México se han impulsado cambios en el sector educativo, ésta se encuentra en una fuerte crisis, lo que pone de manifiesto las numerosas deficiencias de la política económica, esto orilla a cambios de diverso alcance en aspectos tan importantes como lo es la educación pública. Es decir, el empobrecimiento de la educación, como consecuencia de la crisis económica y el endeudamiento del país hace necesario una renovación que conduzca a una educación que aspire a cambios significativos. En 1983, se afirmaba que la educación nacional enfrentaba una dura crisis, por lo cual más que reformar y mucho más que parches y remiendos, demanda una reestructuración amplia; sin embargo, el modelo económico neoliberal, implementado en nuestro país a partir del gobierno de Miguel de la Madrid, ha tendido a reducir el gasto público, lo que ha repercutido en la educación, y se afirma que “la relevancia de los aspectos que debe atender el sector público junto con la

como instancias de coordinación estatal de las directrices formuladas por las áreas centrales de planeación, programación y presupuestación de la SEP. (Cf. Miranda, 1993)

escasez de recursos obliga a no derrocharlos en lo superfluo, a ejercer una selectividad estricta con base en la evaluación social de proyectos y a una disciplina presupuestal a fondo” (PND 1989-1994: 61.)

Entre 1990 y 1992, los principales organismos internacionales dieron a conocer directrices para la política educativa a seguir en los países latinoamericanos; específicamente en 1990, bajo el auspicio del Banco Mundial, se lleva a cabo un Congreso en Jomtien Tailandia, de donde emerge la Declaración Mundial de Educación Para todos y la noción de necesidades básicas de aprendizaje* (se asocia a las necesidades del individuo y no de la sociedad, por lo que se tiende a ocultar los conflictos y las contradicciones), cuyo principal planteamiento en torno a lo educativo fue de carácter económico, esto es, que la inversión en educación - principalmente básica -, es redituable a mediano plazo, dado que repercutiría en el control de la natalidad y en la reducción de costos en otros programas sociales como salud y seguridad. (Cfr. Declaración Mundial de Educación para Todos, 1990). Estas propuestas, reconocen de nuevo el papel primordial de la educación en el desarrollo de los países, y se otorga prioridad a la educación básica; pero, en esencia respondían a las políticas de ajuste estructural impulsadas en el país por los organismos internacionales para eficientar los procesos de acumulación y generar las condiciones propicias para el neoliberalismo como modelo económico.

* El Art. 1 de la Declaración Mundial sobre educación para Todos, señala que “ 1.Cada persona - niño, joven o adulto - deberá estar en condiciones de aprovechar las oportunidades educativas para satisfacer sus necesidades básicas de aprendizaje. Estas necesidades abarcan tanto las herramientas esenciales para el aprendizaje (como la lectura y la escritura, la expresión oral, el cálculo, la solución de problemas), como los contenidos básicos del aprendizaje (conocimientos teóricos y prácticos, valores y actitudes) necesarios para que los seres puedan sobrevivir, desarrollar plenamente sus capacidades, vivir y trabajar con dignidad... 2. La satisfacción de estas necesidades confiere a los miembros de una sociedad la posibilidad y, a la vez, la responsabilidad de enriquecer su herencia cultural, lingüística y espiritual común...3. Otro objetivo, no menos esencial, del desarrollo de la educación es la transmisión y el enriquecimiento de los valores culturales y morales comunes... 4. La educación básica es más que un fin en sí mismo. Es la base para un aprendizaje y un desarrollo humano permanentes sobre el cual los países puedan construir sistemáticamente nuevos niveles y nuevos tipos de educación y capacitación” ((Cfr. Declaración Mundial de Educación para Todos, 1990). UNESCO/OREALC, 1990).

Las recomendaciones de los organismos internacionales, tienen como sustento político e ideológico la incorporación a la globalización, en condiciones históricas desiguales, es decir, se cumple el papel de subordinado; además, no consideran la elaboración de un proyecto educativo orientado al desarrollo independiente, así como la formación integral del individuo y la sociedad. La modernización educativa se plantea en el contexto de esta dinámica económica, para dar respuestas a los requerimientos de la globalización económica. Esta reforma educativa, se da principalmente en el nivel básico, por considerarse que éste habrá de reflejarse en la calidad de vida personal y comunitaria, en la capacidad de adquirir destrezas para la actividad productiva y en el aprovechamiento pleno de las oportunidades de estudio en los niveles medio superior y superior.

En este sentido, se liga directamente a la producción y se concibe como “la palanca de la transformación si los mexicanos encontramos en ella un medio para desarrollar nuevas capacidades: la capacidad de generar una estructura productiva, liberadora y eficiente con el apoyo del conocimiento científico y tecnológico; la capacidad de fortalecer la solidaridad social e identidad nacional y la cultura científica y tecnológica; la capacidad de los trabajadores para adquirir y humanizar nuevas formas de producción y la capacidad de ampliar las vías de participación democrática y plural, la capacidad para perfeccionar los servicios a fin de que repercutan eficientemente en el bienestar de la población”. (Programa para la modernización de la Educación Indígena 1989-1994: 29).

Esta prioridad educativa del gobierno se plasma en el Programa de Modernización Educativa; dado que el término modernización se volvió central en el discurso, dicha modernización tienen que ver con la actualización de los contenidos, con el replanteamiento de las relaciones entre educación y trabajo, con las formas de apropiación de la tecnología, con los modos de entender las relaciones con los valores vigentes y con el futuro.

Las directrices y objetivos que guían la Modernización Educativa, se encuentran plasmados en los planes de desarrollo, entre éstos destacan los siguientes:

- “- Mejorar la calidad del sistema educativo en congruencia con los propósitos del desarrollo nacional, elevar la escolaridad de la población;
- descentralizar la educación y adecuar la distribución de la función educativa a los requerimientos de su modernización, y;
- fortalecer la participación de la sociedad en el quehacer educativo” (Plan Nacional de Desarrollo.1989-1994:103).

Entonces, la modernización parece ser la panacea para superar los problemáticas educativas; esta educación “moderna” basa sus objetivos en las siguientes propuestas: reiterar el proyecto educativo contenido en la constitución y fortalecerlo respondiendo a nuevas posibilidades y circunstancias; eliminar las desigualdades e inequidades geográficas y sociales; ampliar y diversificar sus servicios y complementarlos con modalidades no escolarizadas; acentuar la eficiencia de sus acciones, preservar y mejorar la calidad educativa; integrar el proceso educativo con el desarrollo económico, sin generar falsas expectativas, pero comprometiéndose con la productividad y reestructurar su organización en función de las necesidades del país y la operación de los servicios educativos

Por lo tanto, la educación como instrumento para socializar al individuo queda subordinada al proyecto económico de la modernización, lo cual se enfatiza cuando se afirma que el aumento de la economía reclama relacionar mejor la educación con la productividad y con la organización social para la producción, es decir, el objetivo primordial es vincular la educación con el esquema de producción y economía adoptado. El establecimiento del Programa de Modernización Educativa, y el Acuerdo para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB)* , fueron considerados importantes proyectos para impulsar cambios significativos en la

* El ANMEB fue firmado en mayo de 1992; implica una respuesta operativa a las estrategias planteadas para la educación, en él se establecen convenios “para concretar sus responsabilidades [el gobierno federal y los gobiernos de las entidades] en la conducción y operación del sistema de educación básica y de educación normal” (ANMEB, 1992:8)

estructura del sistema educativo y de las instituciones, con el fin de que estén en condiciones de dar respuestas a los retos que implicaba la integración económica mundial; es decir, todas estas modificaciones se efectúan en el marco de la globalización concebida como un nuevo esquema de organización a nivel mundial.

El Programa de Modernización Educativa (1989-1994) planteó como objetivo prioritario la universalización del ciclo de educación primaria, con especial atención a las zonas en las que subsisten una elevada población infantil que no cursa los tres primeros grados de enseñanza básica, “para atender y reducir la demanda educativa y reducir el rezago en materia de educación primaria es preciso universalizar el acceso...” (PME.op. cit. :23).

En el discurso de la modernización, se manejan de manera reiterada los conceptos de planeación, eficiencia, racionalidad, productividad, calidad y desarrollo, mismos que se convierten en objetivos para todos los niveles educativos; se marca que deben aspirar a ser racionalizadores de gastos, deben proporcionar una educación vinculada o integrada a la productividad, deben ser eficientes y de alta calidad, para lograr todo esto, se sigue viendo a la planeación como el instrumento idóneo.

A la llegada de Ernesto Zedillo a la presidencia, se dio un nivel de continuidad en la política educativa, es así que la modernización educativa se recupera en el Plan Nacional de Desarrollo 1995 - 2000, encara ante todo un nuevo modelo de educación para el país, lo que ha implicado definir prioridades, revisar y racionalizar (reducir) los costos educativos y a la vez ordenar y simplificar los mecanismos para su administración; renovar los procedimientos, articular los ciclos y las opciones, imaginar nuevas alternativas de organización y financiamiento, actuar con decisión política, Sin embargo, se deja de lado, que la educación requiere de las acciones de otras instancias para poder incidir de manera efectiva en el desarrollo económico, que tienda a beneficiar a todos los sectores de la sociedad. Es cierto que sin educación los objetivos de desarrollo y justicia social son difíciles de alcanzar; la

ampliación de la cobertura y la modificación del sistema educativo deben ser tareas prioritarias; sin embargo, la educación no puede aparecer como una garantía de mayor productividad y equidad por sí misma.

La premisa que fundamenta la reforma educativa en nuestro país, se cubre de un tinte nacionalista, cuyo objetivo es velar por el bienestar de una sociedad y el desarrollo sostenido que conlleve a la equidad; ese es el objetivo del Estado, sin embargo, ignora las experiencias pasadas, en las que la educación, lejos de eliminar las desigualdades económicas y sociales las ha agudizado; además la baja escolaridad de la población mexicana es consecuencia y no causa de la pobreza y la desigualdad social.

Otro rasgo característico de esta reforma es la desconcentración y descentralización del sistema educativo que toma la forma de federalización: el ANMEB, el cual establece que "... a partir de ahora corresponderá a los gobiernos estatales encargarse de la dirección de los establecimientos educativos con que la SEP ha venido prestando, en cada estado y bajo las modalidades y tipo, los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y para la formación de maestros incluyendo la educación normal, la educación indígena y los de educación especial" (ANMEB, 1992). Pero, la SEP, marca la normatividad, fija los criterios y reglas de carácter global para el sistema, es decir, diseña y decide qué enseñar, en nombre de la unidad de la educación nacional y garantizar la persistencia de la identidad nacional.

Con la firma del Acuerdo, el 50% de la matrícula se encuentra bajo el control de los Estados, pero no el financiamiento; "el gobierno central mantiene la recaudación de los impuestos y, vía convenios entre la federación y los Estados, les transfiere recursos para la administración escolar. La aportación de los municipios en el gasto total es insignificante estadísticamente..." (Ornelas, 1995:269) (ver cuadro 4)

La descentralización, que se venía planteando desde el sexenio de De la Madrid, tuvo sus repercusiones en el campo de la planeación. En 1990 se puso en marcha una estrategia política global encaminada a reunificar las instancias educativas estatales, de acuerdo al perfil general planteado en el Programa para la Modernización Educativa; en este esquema se postuló la necesidad de formar programas estatales para la modernización educativa; para ello se requería poner en juegos procesos de concertación, regulación y supervisión de las actividades estatales y de las unidades de administración federal y las directamente vinculadas a los gobernadores. La instrumentación, bajo responsabilidad de la Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto, partió de una justificación jurídica derivada de los postulados del Sistema nacional de Planeación Democrática, en la cual se explicitaba el “poderío federal” para conducir las tareas nacionales prioritarias

CUADRO No. 4
GASTO FEDERAL, ESTATAL, MUNICIPAL Y DE ESCUELAS PARTICULARES
COMO PROPORCIÓN DEL PIB, 1988 -1995

Año	Gasto educativo SEP	Gasto educativo federal distinto de la SEP.	Gasto estatal	Gasto municipal	Escuelas particulares.	Gasto total
1988	2.63	0.25	0.37	0.01	0.32	3.6
1989	2.64	0.35	0.55	0.02	0.33	3.9
1990	2.68	0.58	0.71	0.01	0.35	4.3
1991	3.13	0.60	0.71	0.01	0.25	4.7
1992	3.55	0.64	0.69	0.02	0.33	5.2
1993	4.10	0.74	0.68	0.02	0.34	5.9
1994	4.52	0.67	0.64	0.01	0.32	6.2
1995	4.11	0.61	0.60	0.01	0.30	5.6

FUENTE: Programa de Desarrollo educativo, 1995 -2000

NOTA: Estas cifras no incluyen los gastos educativos que realizan los padres de familia, excepto por las colegiaturas que pagan aquellos cuyos hijos asisten a escuelas particulares. Tampoco contabilizan los gastos en educación de empresas y otras instituciones privadas y sociales.

Esta última instancia, junto con la Coordinación General para la Descentralización Educativa, conformó la gran “Comisión Técnica”, la cual con el apoyo de las áreas sustantivas centrales (las Direcciones Generales de Educación en el ámbito central) tendría a su cargo la función de conducir y sancionar el proceso de planificación educativa de los estados. El control central en este proceso de planeación aparentemente descentralizado fue clave para la elaboración de programas estatales homogéneos, lo que demuestra que la racionalidad planificadora no deja de ser centralizada, dado que todos los estados, pese a su diversidad regional debían incorporarse a la línea establecida por la modernización educativa. Esta contradicción radica en que la globalización y la modernización son excluyentes, por lo que la política educativa modernizadora es segmentadora, y la descentralización termina legitimando las desigualdades.

La educación, es el sector más importante de la política social - coincide con la tendencia generalizada de América Latina -. “En 1997, casi el 43 por ciento del gasto social se dedica a educación, porque... la educación es la llave para la superación de cada uno y para el progreso de todos” (Zedillo, E. 3er. Informe de gobierno. 1997). Esto es, se continúa sosteniendo, que al “eficientar” la educación, se logrará un país más desarrollado y una población con mejores condiciones de vida; pero estos son los fines lineales que no son susceptibles de alcanzar cuando no se considera los demás factores contextuales en que se desarrolla el proceso educativo, mucho menos con la planeación centralizada y controlada - que prioriza los aspectos cuantitativos antes que los cualitativos (cobertura, número de escuelas, número de maestros, mayor cantidad de programas, etc. - que todavía se encuentra vigente en el sistema mexicano.

Por otro lado, se pretendía dotar a las escuelas de medios electrónicos como la telecomunicación, la informática, la producción de audiovisuales y otros medios, mismos que contribuirán al logro de los objetivos de mejoramiento de la calidad, ampliación y diversificación de la cobertura. Esto responde al énfasis puesto en el

sistema tecnológico en los últimos años, política que ha incidido en todos los niveles educativos oficiales y particulares teniendo como misión fundamental la calidad educativa.

Sin embargo, el derecho a la educación y los objetivos optimistas planteados en los documentos normativos, están lejos de convertirse en realidad por la crisis económica que se recrudece en la década de los ochenta, que repercute en el presupuesto destinado al gasto social, y específicamente en educación disminuyó de un "...3.9% del PIB en 1982 a 2.6% en 1987 al mismo tiempo que se afectaban las condiciones de proceso enseñanza - aprendizaje, principalmente por la caída del nivel de vida de los maestros quienes de mediados de la década pasada a principio de los noventa vieron disminuidos sus salarios en un 35% (Valenzuela, 1993: 117). (ver cuadros No.5, ,6). Aunque el sector educativo ha ocupado el porcentaje más alto de los presupuestos, éste sigue siendo mínimo; la reducción del gasto educativo se refleja en la caída de los ingresos reales de los trabajadores de la educación y en la inversión del sector, en el recorte en la disponibilidad de materiales escolares.

CUADRO No. 5
GASTO EDUCATIVO DE LA SEP COMO PROPORCIÓN DEL PIB
(MILLONES DE NUEVOS PESOS)

Año	Gasto Educativo SEP	PIB	Gasto educativo SEP/PIB *
1982	368.6	9 797.7	3.8
1983	492.0	17 878.7	2.8
1984	841.2	29 471.5	2.9
1985	1 357.2	47 391.7	2.9
1986	2 089.7	79 191.4	2.6
1987	5 112.1	193 311.6	2.6
1988	10 287.1	390 451.3	2.6
1989	13 398.5	507 618.0	2.6
1990	18 369.8	686 495.7	2.7
1991	27 056.2	865 165.7	3.1
1992	36 158.0	1 019 155.9	3.5
1993	46 241.9	1 127 584.0	4.1
1994	56 587.0	1 252 915.0	4.5
1995 **	67 149.4	1 632 744.0	4.1

FUENTE: PROGRAMA DE DESARROLLO EDUCATIVO. 1995.

* Porcentaje

** De acuerdo con el proyecto de Presupuesto de egresos de la Federación presentado por el ejecutivo el 14 de noviembre de 1995.

CUADRO 6
GASTO EN EDUCACIÓN / PIB
(Porcentajes)

Años	Gasto Nacional / PIB								Gasto Público / PIB				
	Nacional	Total	Federal			Estatal	Municipal e/	Privado	Federal por Nivel Educativo				Estatal y Municipal
			Total	SEP	Otras Srias				Básica	Media Superior	Superior	Otros	
1990	4.0	3.7	3.0	2.5	0.5	0.7	0.0	0.3	1.3	0.3	0.5	1.0	0.7
1991	4.3	4.1	3.4	2.9	0.5	0.6	0.0	0.2	1.4	0.3	0.6	1.2	0.7
1992	4.7	4.4	3.8	3.2	0.6	0.6	0.0	0.3	1.7	0.3	0.6	1.2	0.6
1993	5.3	5.0	4.3	3.7	0.7	0.6	0.0	0.3	2.0	0.4	0.7	1.2	0.6
1994	5.4	5.2	4.6	4.0	0.6	0.6	0.0	0.3	2.4	0.5	0.8	1.0	0.6
1995	4.9	4.7	4.2	3.7	0.5	0.5	0.0	0.2	2.2	0.5	0.8	0.1	0.5
1996	5.8	4.8	4.0	3.7	0.3	0.8	0.0	0.1	2.2	0.5	0.7	0.6	0.8
1997	5.8	4.8	4.0	3.7	0.3	0.8	0.0	0.1	2.3	0.5	0.7	0.6	0.8
1998	6.0	4.8	4.1	4.0	0.1	0.7	0.0	1.1	2.6	0.4	0.8	0.3	0.7
1999	6.1	4.9	4.1	4.0	0.1	0.8	0.0	1.2	2.6	0.4	0.7	0.3	0.8
2000	6.0	4.9	4.1	4.0	0.0	0.8	0.0	1.1	2.6	0.4	0.7	0.3	0.8
2001 e/	6.5	5.3	4.4	4.4	0.1	0.8	0.0	1.3	2.8	0.4	0.7	0.4	0.8

e/ Cifras estimadas

Fuente: Cuadro elaborado con datos de el I informe de Gobierno. 1 de septiembre de 2001. Anexo . México Presidencia de la República. Banco de México .<http://www.banxico.org.mx>

La descentralización educativa, en el contexto del neoliberalismo, muestra dos caras: planificación centralizada y subordinación regional: el gobierno federal recuperaba el control de las burocracias políticas que se le habían escapado por la crisis fiscal del Estado. En este proceso la planeación surgiría nuevamente como el instrumento y el fin político del proyecto modernizador; se redefinen las reglas formales de decisión y control de los gastos y efectos de la política educativa; es decir, se sustenta en una racionalidad instrumental, pragmática propia de los esquemas de modernización; y en este sentido, la receta neoliberal de la descentralización, en lugar de aliviar las diferencias sociales, las reproduce en escala ampliada; dado que la educación tiende a convertirse en una mercancía que se compra y se vende, y sólo aquél que tiene la capacidad adquisitiva la podrá obtener.

A más de 10 años de la modernización educativa, los logros alcanzados, son más cuantitativos que cualitativos, como son el aumento de la cobertura y la eficiencia terminal, (aunque un gran porcentaje de niños de 6 a 14 años sigue fuera de la escuela: en números absolutos, alrededor de un millón; que en números relativos asciende a un 5%); una reforma curricular de la primaria, seguida por la renovación de los libros de textos gratuitos; publicación de libros en lenguas indígenas,

proyectos para mejorar la enseñanza; y el avance más exiguo se manifestó precisamente en la federalización, dado que el papel central del gobierno federal y de la SEP se sigue dando.

Es en la década del 90 cuando se empieza a dar forma y cuerpo a las tendencias de políticas neoliberales en el sistema educativo mexicano. Los impactos en la sociedad mexicana, son semejantes a los obtenidos en aquellos países latinoamericanos, que tempranamente han asumido dichas políticas, con consecuencias terribles para la mayoría de la sociedad. Evidentemente, esta etapa de transición no ha estado exenta de luchas sociales y denuncias, aunque aisladas, que han tratado de manera desorganizada y con falta de coherencia oponerse al establecimiento de dichas políticas.

La idea neoliberal del papel que debe jugar el estado dentro de la época actual, es que el Estado debe reducir al mínimo necesario su participación para garantizar la supervivencia de la sociedad y la libertad del individuo. Esta libertad se argumenta, se expresa mejor por medio de los mecanismos del mercado. De esta manera y exclusivamente en la dirección de los aspectos educativos, el libre mercado proporcionará las mismas oportunidades de acceso al sistema educativo nacional al conjunto de la sociedad y permitirá, a partir de la competencia entre sistemas educativos, una mejor calidad en la educación y un avance del país en el conjunto de los países.

Durante el año 2001, los ciudadanos mexicanos tuvimos la oportunidad de elegir un Presidente de la República que rompió con la hegemonía septuagenaria del partido en el poder. Este cambio en la administración pública trajo como consecuencia que diversas dependencias federales, incluida la Secretaría de Educación Pública (SEP), asumieran una perspectiva diferente ante los retos nacionales. En septiembre de 2001, la SEP presentó su Programa Nacional de Educación cuyo formato es semejante a los que ordenaron los documentos equivalentes de las tres administraciones federales anteriores. Existe sin embargo una gran novedad que merece ser destacada, el horizonte deseable se define a 25 años.

Una de las inercias a las que el régimen de partido hegemónico acostumbró a la ciudadanía, a los medios de comunicación y aún a los especialistas fue pensar en los periodos sexenales como las unidades indispensables para el examen de las

políticas públicas. ¿Qué pensar de una óptica que asume un horizonte de un cuarto de siglo?

El Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006, es el documento rector de las políticas públicas que están siendo instrumentadas durante la presente administración federal, que fue publicado el 29 de mayo de 2001. Este Plan estableció las bases en que debieron apoyarse los diferentes programas sectoriales que, a su vez, se refieren a cada una de las ramas de la administración pública. Entre ellos se encuentra, por tanto, el Programa Nacional de Educación 2001-2006(PNE).

En el PND se afirma que: "el Gobierno de la República considera a la educación como la primera y más alta prioridad para el desarrollo del país, (lo que) habrá de reflejarse en la asignación de recursos crecientes para ella y en un conjunto de acciones que la hagan cualitativamente diferente y transformen el sistema educativo" (PND 2000-2006 :48)

Para transformar el sistema educativo y mejorar la calidad de sus resultados, el Plan propone "asegurar que la educación, el aprendizaje y la instrucción estén al alcance de todo niño, joven y adulto; cuidar que nadie deje de aprender por falta de recursos; garantizar que todo centro educativo funcione y que en todo centro educativo se aprenda." (idem) En Plan se traducen los siguientes objetivos específicos : a) expandir en forma general el sistema para garantizar oportunidades educativas a toda la población; y b) eliminar la exclusión por causas ajenas al sistema escolar.

Tomando como referencia estos objetivos, el gobierno de Fox se compromete a realizar una reforma , a la cual llama "revolución educativa", que en este contexto es definida como un gran proyecto en el cual participen y se articulen los esfuerzos de sociedad y gobierno, en el logro de cuyos objetivos se sume y canalice la energía individual y colectiva de los mexicanos, y mediante el cual se resuelvan los inaceptables rezagos educativos y se creen las condiciones que propicien el futuro bienestar colectivo y la inserción plena de México en el plano internacional.

Para cumplir estos compromisos el Plan eligió una estrategia central: "Que cada escuela cuente con una comunidad educativa constituida por los maestros, los alumnos y los padres éstos"; la cual "participará en la definición de los aspectos que deben mejorarse en cada escuela y la apoyará para lograr su mejoría". (Ibidem. p. 49) La estrategia propuesta descansa en el principio de que al tener mayor capacidad de iniciativa y autoridad en la toma de decisiones, y al existir una mayor participación de la sociedad civil en el avance educativo, el rendimiento de cuentas de las escuelas, los maestros y las instituciones se volverá una práctica común y un mecanismo para garantizar la calidad y el impacto educativo.

En el documento se exige que la educación sea adecuada a las necesidades de todos los mexicanos; que sean abatidas las causas educativas de la pobreza (deserción escolar, insuficiencia de capacidades personales para desempeñar actividades productivas), que se fortalezca la educación bilingüe y que se capacite a la población rural para promover su integración al desarrollo del país.

Respondiendo a estas directrices del PND 2001-2006 se plantea el "Programa Nacional de Educación (PNE) 2001-2006". El PNE identifica dos condiciones que se deben satisfacer para que los propósitos señalados puedan ser cumplidos; El primero se refiere a la ampliación del gasto en educación hasta que éste alcance un nivel equivalente al 8% del Producto Interno Bruto (PIB). El segundo señala, la necesidad de lograr "un gran acuerdo nacional" acerca de las propuestas del programa así como una serie de acuerdos, consensos y pactos que reúnan los intereses de los actores involucrados, aunque no se señala en qué consiste el gran acuerdo nacional ni las particularidades de los acuerdos específicos.

El PNE aclara que el porcentaje del PIB que se deberá dedicar a la educación incluye el gasto público y privado, y que la tarea del ejecutivo se limitará a proponer a los legisladores un esquema para alcanzar esa meta dado que la aprobación del presupuesto de egresos es facultad exclusiva del Congreso.

El cumplimiento de las metas relacionadas con la equidad educativa exige realizar, un conjunto de acciones y desarrollar procesos políticos sumamente complejos. Por ejemplo, para reorientar los programas compensatorios. Uno de los principales obstáculos que se han interpuesto a la efectividad de los programas compensatorios es que ellos son operados por personas que carecen de formación profesional, o por docentes que no siempre son compensados por alargar sus jornadas de trabajo..

En el *Programa Nacional de Educación. Por una educación de buena calidad para todos. Un enfoque educativo para el siglo XXI*, se plantea –de acuerdo a una planeación estratégica- que la educación mexicana deberá ser efectiva, innovadora y realizadora, sus resultados serán reconocidos por su buena calidad; aprenderá de su entorno y se adaptará rápidamente a sus cambios (SEP, 2001); el antecedente inmediato de este programa foxista, es el de modernización que ha caracterizado a la política mexicana desde 1989. El ideal que se busca es alcanzar niveles educativos que nos permitan acercarnos a los países más desarrollados con los que la globalización nos obliga a interactuar, a reducir las desigualdades sociales y a fortalecer la identidad multicultural; ¿qué tanto se lograrán estos ideales?, sólo el futuro lo dirá, pero hay que luchar contra fuertes resistencias e inercias del sistema educativo y con la carga de las recurrentes crisis económicas.

Las críticas hechas en torno a la modernización educativa, no implican una negación al cambio; el desacuerdo radica en la forma en que se plantea la reforma, dado que se antepone la funcionalidad de la educación en aras del capital, y los sujetos sociales se convierten en objetos que se deben moldear cada vez que las exigencias de un modelo económico lo requiera; lo que se palpa en la propuesta educativa es la eficacia operacional de las instituciones, la prioridad a la capacitación para el trabajo y replantear los contenidos educativos, introduciendo una nueva escala de valores dejando de lado el carácter crítico para asumir la lógica de la compra venta. Asimismo, la educación como precondition del desarrollo, no es viable sino se

considera los factores políticos, sociales, culturales que caracterizan nuestro contexto.

Por otro lado, no se niega la concepción del Estado educador, pues el papel de éste es esencial, pero la sociedad civil puede y debe participar junto al Estado. El hecho de generar esquemas de autonomías y poder de decisión a las instancias educativas no significa necesariamente debilitar el papel del Estado; los esquemas burocráticos jerarquizados y deformados que se han caracterizado por su poca capacidad de inducir y coordinar políticas deben ser sustituidos por organismos centrales de menor tamaño, que puedan promover ajustes con agilidad y tomar decisiones.

En el capítulo II y III se ha reseñado la manera en que México ha transitado de una forma de Estado a otro, las características que asumió y asume el país en cada una, los rasgos que adquieren las políticas sociales, específicamente, la política educativa que se reestructura para hacerla “funcional” a los requerimientos del mercado y la globalización. En este proceso, en que México pretende encaminarse a la modernización económica, política y educativa, cabe preguntarse ¿Qué sucede con los indígenas? se continúa admitiendo la pluralidad étnica que se plantea desde finales de la década de los 70^{*}, así como el respeto a las singularidades de los grupos indígenas; aunque no se deja de reconocer como objetivo fundamental la integración de éstos en el desarrollo nacional; es decir, la premisa sigue siendo modernizarlos. Pero, para tener mayores elementos para responder al cuestionamiento respecto a los indígenas, se tendrá que hacer una recuperación histórica en torno a la educación destinada a esta población, sus repercusiones, sus logros y retrocesos; aspectos que serán abordados en los siguientes capítulos.

* En el período de Luis Echeverría se encuentra los antecedentes de la educación bilingüe bicultural y del reconocimiento de la pluralidad étnica; durante el gobierno de López Portillo, se hablaba ya de pluralidad cultural y lingüística, aunque no dejase de lado la integración política y socioeconómica de los indígenas a la sociedad nacional, (Cfr. Scanlon, 1982; 335)

CAPÍTULO 4
PLANEACIÓN DE LA EDUCACIÓN INDÍGENA
EN EL CONTEXTO DE LA MODERNIZACIÓN

4. PLANEACIÓN DE LA EDUCACIÓN INDÍGENA EN EL CONTEXTO DE LA MODERNIZACIÓN.

En este capítulo, se abordará el análisis de la política pública, en su nivel de diseño e implementación; y se estaría aludiendo a un programa de acción gubernamental (educativo) en un sector de la sociedad (población indígena).

Una política pública está constituida por un conjunto de medidas concretas; comprende una serie de decisiones que conlleva a la asignación de recursos; asimismo responde a un marco general de acción; por lo que el análisis girará en señalar si este marco es concebido de antemano por aquellas instancias de decisión o debe ser reconstruido a partir de los referentes que el contexto (humano y material) de implementación proporciona.

Cuando se diseña una política, y de manera concreta un programa, se hace para un público, es decir, unos individuos, grupos u organizaciones cuya situación está afectada por esa política; ese público presenta una reacción hacia las estrategias que se promueven, en algunos casos son pasivos, en otros, se organizan para influir en la elaboración o puesta en marcha de los programas; por ello es importante conocer y delinear las actitudes que han asumido las comunidades indígenas ante los diferentes programas educativos diseñados para ellos, y cómo han logrado vincular una respuesta en el diseño de los mismos.

Ante esta dinámica de los grupos involucrados en el diseño, implementación y evaluación de los diferentes programas, no debe utilizarse de manera mecánica el marco de valores en el que se sustentan las políticas públicas, más bien éstas deben representar un flujo continuo de decisiones y procedimientos para darle un sentido y una razón de ser; y en este sentido hay una política pública porque hay un problema que resolver: la educación indígena y su posibilidad de potenciar el desarrollo de la población acorde con sus valores, tradiciones y formas de vida; es

decir, la elaboración de una política pública se basa en una imagen de la realidad sobre la cual se quiere intervenir, y pasa necesariamente por un cuestionamiento sobre la manera como se opera y sus alcances, y este trabajo gira en torno a confrontar los supuestos y propósitos en torno a los cuales gira el programa de educación indígena y su impacto en la población.

Por otro lado, para abordar la cuestión de la planeación de la educación indígena resulta pertinente hacer un alto para reflexionar sobre ¿qué es un indio?, ¿cómo se conceptualiza?, ¿quiénes son exactamente los indígenas en México?*

En nuestro país existen diversas definiciones del indio y de lo indio, pues la lengua, la vestimenta, el territorio y el nivel económico se usan indistintamente para caracterizarlo. Alfonso Caso considera que escindió “el que se siente pertenecer a una comunidad indígena..., y es una comunidad indígena aquella en que predominan elementos somáticos no europeos, que hablan preferentemente una lengua indígena, que poseen en su cultura material y espiritual, elementos indígenas en fuerte proporción y que, por último tiene sentido social de comunidad aislada dentro de las comunidades que la rodean, que la hacen distinguirse a la vez de los pueblos blancos y de los mestizos” (Caso, 1978: 16).

Por su parte, Ricardo Pozas denomina indios o indígenas a los descendientes de los habitantes nativos de América a quienes los descubridores españoles, por creer que habían llegado a las indias llamaron indios, en virtud de las cuales se hallan situados económica y socialmente en un plano de inferioridad, frente al resto de la población y que ordinariamente, se distinguen por hablar las lenguas de sus antepasados, hecho que determina en que éstas también sean llamadas lenguas indígenas, agrega, que cuando hablamos de indios contemporáneos, se piensa en individuos, grupos o conglomerados que han heredado tradiciones y formas de vida de sus antepasados prehispánicos.(Cfr. Pozas, 1981).

* En el siguiente capítulo, se señalan algunos indicadores que desde la óptica oficial -a través de los censos de población- se contemplan para considerar a una persona como indio o indígena.

Aguirre Beltrán, plantea que se llama indio a “todos los descendientes de la población originalmente americana que sufren el proceso de la conquista y queda bajo una dependencia colonial que en las regiones de refugio se han prolongado hasta nuestros días” (Aguirre Beltrán, 1973 :XVI).

Estas son algunas de las definiciones existentes, en los cuales se hace una diferenciación del indio y lo no indio, presentando al primero como producto de la colonización negando su particularidad y existencia antes de este acontecimiento, aunque no se discute que el concepto de indio surge a raíz de este hecho, pues es una categoría colonial, es la designación para el colonizado en la que se abstrae por su diversidad para contrastarlo con el bloque no indio (español, criollo o mestizo); en este sentido, o hace referencia a la identidad específica de los diversos grupos que incluye, sino exclusivamente a su posición como grupo subordinado.

El carácter universal que adquirió del concepto *indígena* después de la conquista española ha sido de suma importancia, porque lejos de significar la especificidad relativa a los habitantes originarios de América (India, en el imaginario de Colón), en el curso de la historia fue cobrando una dimensión inesperada y hoy incluye a todos los habitantes originarios de algún lugar en la geografía del planeta, lo que nos puede llevar a suponer que buena parte de los referentes generales son aplicables a cualquier pueblo *indígena* (originario) en cualquier parte del mundo. Hoy sabemos que históricamente todos los Estados nacionales son verdaderos espacios de pueblos, con culturas, lenguas, saberes, cultos, artes, valores y concepciones cosmogónicas diversas, sometidos a la presión de la llamada cultura nacional, subsidiaria a su vez de la cultura hegemónica occidental.

Por otra parte, el indígena no es producto lineal de la colonización, sino que se ha ido conformando a través de un procesos histórico social, incorporando elementos culturales que los cambios le han exigido pero a mismo tiempo luchando por

preservar sus rasgos y características culturales y sociales a pesar de las agresiones sistemáticas que sufren de diferentes sectores económicos y políticos.

Aunado a la categoría de indio se encuentra ligado otro concepto teórico: el de grupo étnico; en torno a esto Díaz Polanco plantea cuatro enfoques para el análisis de la cuestión étnica y la problemática indígena:

- i) El que niega reconocer lo étnico como un fenómeno relevante desde el punto de vista socio político y trata de reducirlo al fenómeno de clase, es decir, el aspecto económico es factor determinante para este enfoque.
- ii) El que sostiene que el fenómeno étnico no debe ser reducido a la problemática clasista puesto que ésta es irrelevante para entender dicho fenómeno; es así que lo étnico se separa de la estructura de clases.
- iii) Un tercer enfoque señala que étnica y clase son fenómenos distintos, pero que al atravesar por procesos adecuados uno tiende a convertirse en el otro ; en este sentido lo étnico debe evolucionar hacia lo clasista.
- iv) Este último enfoque propone que etnia y clase no son del mismo orden y no se debe esperar, como plantea el enfoque anterior, que de la condición étnica se pasará a la de clase, pues lo étnico no es sencillamente una etapa.

4.1. El marco jurídico de la educación indígena.

Toda planeación institucional se sujeta a un marco normativo y jurídico, a través del cual adquiere sentido y significado, dado que plantea los lineamientos a los que se debe sujetar, así como los objetivos, fines y metas nacionales a los que se espera contribuya a lograr. A partir de 1990, se establecen distintas disposiciones legales trascendentes para la educación que el Estado ofrece a la población indígena; a nivel internacional, se elabora el Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales de la Organización Internacional del Trabajo, suscrito y ratificado en 1990. En líneas generales este Convenio “reconoce el derecho a una educación culturalmente

adecuada; la utilización del idioma materno en el proceso educativo junto con el acceso efectivo a la lengua franca; la participación efectiva de los pueblos indígenas en la administración de los programas educativos que les conciernan, y recomienda adoptar medidas de carácter educativo en todos los sectores de la comunidad nacional con el fin de eliminar prejuicios” (De Ibarrola, 1997: 309).

A partir de estas consideraciones, cada país emite diferentes documentos para normar la planeación de la educación indígena; es por ello que resulta necesario señalar los documentos que rigen a nivel nacional la planeación realizada en este ámbito, que al igual que la educación en general, se sustenta en el artículo 3° constitucional, que aun cuando no menciona de manera explícita a la educación indígena, sí señala que con la educación se debe propiciar “la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres evitando los privilegios de razas, de sectas, de grupos, de sexos o de individuos” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.). De acuerdo a esto, la educación debe favorecer las manifestaciones culturales de las comunidades.

A nivel constitucional, también se encuentra el Artículo 4°, que ampara el derecho del indígena a su propia lengua y cultura, consagra la obligación de las autoridades de protegerlas y promoverlas; “la nación mexicana tienen una composición pluricultural, sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado” (ídem).

El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación básica, firmada un año antes (1992), impacta también a la educación indígena dado que la operación de los servicios educativos, incluidos los de este subsistema, pasó a ser responsabilidad de

los gobiernos estatales, en consonancia con el proceso de descentralización que se viene impulsando en los últimos años. No alude de manera explícita a la educación indígena, sin embargo, se incluye en todas las disposiciones que se refieren a la reorganización de la educación básica: la redistribución de las responsabilidades sobre la prestación del servicio educativo entre los gobiernos federal, estatales y municipales, la nueva participación social; la transformación de planes, programas y contenidos y la revalorización de la función magisterial.

En la Ley General de Educación, publicada en julio de 1993, se reconoce que entre las finalidades de la educación está la de promover, mediante la enseñanza del español, un idioma común para todos los mexicanos, sin menoscabo de proteger y promover el desarrollo de las lenguas indígenas. En su **Artículo 32**, se plantea que las autoridades educativas tomarán medidas tendientes a establecer condiciones que permitan el ejercicio pleno del derecho a la educación, una mayor equidad educativa, principalmente para aquellos grupos y regiones con mayor rezago educativo que enfrentan condiciones económicas y sociales precarias. Asimismo en el **artículo 38**, se señala que la educación básica tendrá las adaptaciones requeridas para responder a las características lingüísticas y culturales de cada uno de los grupos indígenas del país. (cfr Ley General de Educación, 1993).

La educación indígena, también se sustenta en las disposiciones de la Ley de Educación Indígena, que en términos generales establece:

- a) el desarrollo armónico de la personalidad para que se ejerza en plenitud de las capacidades humanas;
- b) alcanzar mediante la enseñanza de la lengua nacional, un idioma común;
- c) lograr que las experiencias y conocimientos obtenidos al adquirir, transmitir y acrecentar la cultura, se integren de tal modo que se armonicen tradición e innovación. (cfr. Fundamentos para la Modernización educativa, 1989-1994: 51)

En consonancia con estos lineamientos, uno de los principales retos de la educación para los indígenas es “hacerla congruente con el desarrollo nacional. Por ello es necesario elevar la calidad de sus contenidos y métodos, articular niveles; vincularse a procesos productivos, equipar y ampliar la infraestructura educativa e incorporar a los padres de familia a las comunidades y a la sociedad en general en su desarrollo” (Programa para la Modernización para la Educación Indígena 1990-1994: 7).

Asimismo, en el Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública (SEP), se ratifica la concepción de una educación acorde con las características de los pueblos indígenas; y define a la Dirección General de Educación Indígena (unidad dependiente de la subsecretaría de Educación Básica y Normal), con funciones normativas, de evaluación, e investigación. (Cfr. Reglamento correspondiente).

De este marco jurídico - normativo, se puede destacar los siguientes puntos: el fracaso de las políticas homogéneas - en las que se concibe idealmente a la sociedad sin conflictos y sin diferencias -, ha conducido al reconocimiento de la diversidad cultural y lingüística; sin embargo, las legislaciones garantizan derechos individuales, pero no otorgan garantías de carácter colectivo, esto es, existe un conflicto entre los derechos y garantías individuales que se privilegian en las leyes y las normas consuetudinarias que practican los indígenas; por otro lado, el reconocimiento y defensa de una lengua no implica liberar de la dominación y marginación a sus hablantes.

4.2. Política educativa y educación indígena.

En este apartado se rescatarán los procesos, esquemas y lineamientos que le dan forma a la planeación de la educación en el ámbito de la educación indígena a partir de la política modernizadora de la educación que se ha puesto en marcha desde 1989 hasta nuestros días. La idea que fundamenta a la modernización, es el desarrollo científico y económico para lograr el progreso; en este afán - y bajo la bandera de modernidad entendida en su dimensión técnica únicamente - se ha

atentado contra lo tradicional, y en nombre de la razón se ha querido homogeneizar los valores y visiones de mundo, en consonancia con el esquema globalizador que impera en las sociedades actuales, y a los principios modernizadores (Ver cap. 1) impulsados a nivel mundial y que en el contexto latinoamericano se ha impuesto. Resurge, así, un capitalismo salvaje, tanto en su aspecto humano como en sus formas de explotación económica y de dominación cultural y política; la globalización del capitalismo es la propuesta de integración política, así lo nacional popular queda subsumido en el espacio que permite extender las relaciones de mercado hasta el último rincón 'patrio'.

En este sentido, la nación se expresa en el mercado, donde la diversidad étnica se racionaliza en las relaciones sociales de producción capitalista; y toda forma de organización, que recurre a procedimientos colectivos para la toma de decisiones, es objeto de sospecha y de sobresaltos por los defensores de la modernización, y en esencia del neoliberalismo, que es calificada como innovador y reformador, ven a las comunidades como opuestas al cambio; esta es la tesis en que sustenta este modelo económico; sin embargo, las comunidades indígenas no son, por definición, contrarias al progreso y a la modernización, sino que existen condiciones históricas estructurales que las mantiene en la marginación.

Los ideales de unidad se confunden con los de uniformidad, esto genera que en todos los proyectos, se asocie la modernización con la desaparición de los indígenas, sobre todo en los aspectos educativos, en donde se emplea el proceso de enseñanza como instrumento para erradicar las particularidades que han definido a cada una de las comunidades indígenas. Es así que, los gobiernos que comulgan con el neoliberalismo, - obsesionados por la modernización que se asocia con el fomento del individualismo, la privatización y el libre mercado - impulsan "reformas encaminadas a modificar el funcionamiento de las comunidades e incluir sus recursos en el juego de la competencia mercantil" (Díaz Polanco, 1996:151). Se

admite la pluralidad étnica que se plantea desde finales de la década de los 70^{*}, así como el respeto a las singularidades de los grupos indígenas; aunque no se deja de reconocer como objetivo fundamental la integración de éstos en el desarrollo nacional; es decir, la premisa sigue siendo modernizarlos.

Es así que con el retorno de la política modernizadora - signo de las relaciones sociales que se establecen entre el Estado y la sociedad civil; las políticas estatales hacia los indígenas siguen implementándose bajo la línea del reconocimiento de una diversidad cultural. Esto queda plasmado en uno de los puntos del neoliberalismo social, que a la letra dice “para el neoliberal las comunidades indígenas son rémoras del pasado que convendría desaparecer. Para los nuevos reaccionarios, a los indígenas hay que aislarlos, suponiendo que con ello no se contaminen y no pierdan su identidad, pero en realidad terminan proponiendo crear reservas indígenas donde los condenarían a languidecer. Para el liberalismo social, la Nación mexicana tiene su composición pluricultural, sustentada originalmente en sus pueblos indígenas.” (Salinas de Gortari, 1992: 8).

Sin embargo, la política educativa destinada a los indígenas en esencia busca integrarlos a la sociedad nacional, dejando de lado sus raíces, costumbres, tradiciones, en suma sin definir los valores positivos que pudieran contener las culturas indígenas.

En un primer momento se buscaba la integración del indígena por medio de la educación castellanizante, como parte de una política educativa para los indígenas que procede del positivismo evolucionista, la cual considera a todas las formas de cultura occidental como primitivas, negándoles un valor propio, mediante prácticas coercitivas y directas, que implican la desaparición de estos grupos para que la sociedad sea uniforme y homogénea. Con este propósito se aplicó el método de

* En el período de Luis Echeverría se encuentra los antecedentes de la educación bilingüe bicultural y del reconocimiento de la pluralidad étnica; durante el gobierno de López Portillo, se hablaba ya de pluralidad cultural y lingüística, aunque no dejase de lado la integración política y socioeconómica de los indígenas a la sociedad nacional, (Cfr. Scanlon, 1982; 335)

educación directa en la población indígena, en dicho método se utilizaba el castellano como medio exclusivo de enseñanza, ello implicaba negar la posibilidad del uso de la lengua materna.

Bajo una “nueva” visión, se pretende integrar a los grupos indígenas al proceso de desarrollo, que los sigue marginando; para esto, se implementa la propuesta educativa denominada bilingüe bicultural, donde se postula la tesis de emplear en la educación de la población indígena la lengua materna cuyo objetivo sería “alcanzar a través de un sistema bilingüe el aprendizaje del idioma nacional. Asimismo recomienda que el contenido de la educación sea bicultural, o sea que incluya elementos de la cultura propia del educando a los de la cultura nacional y universal” (Nahmad, 1982: 288).

En tanto, el Instituto Nacional Indigenista, como institución oficial destinada a implementar las políticas indigenistas, define a la educación bilingüe bicultural, como aquella que “partiendo del conocimiento y respeto de la cultura propia del grupo indígena llega al conocimiento y respeto de la cultura mestiza nacional mediante el manejo de la lengua materna, fundamentalmente en los primeros niveles de la enseñanza primaria, lo cual permitirá al educando indígena su adecuado desenvolvimiento en el contexto no indígena al mismo tiempo que conserva su propia identidad” (INI, 1982: 19).

En el sexenio salinista, se afirmaba que “las acciones modernizadoras habrán de fortalecer los valores y expresiones culturales de los grupos indígenas, al mismo tiempo que ampliarán sus espacios de participación en el desarrollo nacional...” (Programa para la Modernización Educativa, op. cit. : 41); esto es, aun cuando se reconozca que la sociedad es pluricultural, el objetivo de la educación es integrar al indígena al proceso de desarrollo, y hoy en día ya no solo se requiere que sepa leer y escribir el español sino que es indispensable que se capacite en el manejo de ciertas “tecnologías”.

Por lo tanto, la educación bilingüe bicultural ejerce una doble función, encerrando una contradicción en sí misma, por un lado, integrar a los indígenas a la sociedad nacional mediante la transmisión de normas y valores; y, por otro, es una acción institucionalizada que se pretende sea integral, en la medida que supone la transformación de las condiciones de vida de los indígenas pero que en la práctica es sólo una modernización de actitudes.

Ya se ha señalado que, el Estado juega un papel fundamental en el proceso de modernización; para acceder a ella se presenta como requisito indispensable la integración y homogeneización de los grupos indígenas; esta problemática se sitúa en función de valores y referentes culturales: la representación de un mundo civilizado y moderno en el cual recae la responsabilidad del progreso; y la cosmovisión de las comunidades indígenas, anclados en un pasado que se extingue, consecuencia de su incapacidad para adaptarse a los tiempos de la modernidad, esto es, el problema se aborda con un sentido evolucionista, según el cual los indígenas deben desaparecer porque no tienen cabida en la concepción de modernidad que sostiene el neoliberalismo, son consideradas rémoras para la modernización económico, social y política; es decir, el futuro se asocia al progreso técnico científico. Esta tesis se “fundamenta en la relación que identifica, mecánicamente, libertad individual con acción racional y eficiencia económica. Ahora se puede ser campesino pobre en la modernización pero no indígena en la posmodernidad” (Roitman, 1996: 52).

Toda esta situación, es producto de los cambios generados en la forma de Estado, que se viene concretando desde la década de los ochenta; se da el tránsito de un proyecto nacional sustentado en una ideología nacionalista, hacia otro que en el contexto mexicano se denominó liberalismo social, que en esencia responde a los principios neoliberales. En el primero, el Estado, es señalado como el aparato político de un país, y reinterpretó, las reivindicaciones indígenas bajo una acción estatal

* El término se retoma tal cual lo señala el autor, sin embargo cabe recordar que en el cap. I de este trabajo se aclara que de manera personal comparto la noción de modernidad, que no ha terminado de consolidarse.

denominado indigenismo^{*}, que reconoció algunos derechos civiles, pero no cuestionó el esquema de dominación y marginación existentes; en el segundo, la función principal del Estado es la de ser garante de un marco legal equitativo, para regular las actividades de los individuos. De este modo, la nación se organiza en términos de principios etnocéntricos que trazan un mapa social caracterizado por la discriminación y la desigualdad sociocultural.

La política indigenista, se distingue por contener fines y objetivos orientados a responder a las necesidades de los distintos momentos históricos que ha vivido el Estado mexicano, ha pasado de la política segregacionista, asimilacionista, hasta el de participación; las directrices que sirven de base estas políticas son comunes; dichas directrices son: a) el problema indígena tiene condiciones internas que repercuten en el insuficiente desarrollo nacional; b) la búsqueda de una sociedad moderna basada en una integración cultural homogénea, lo que requiere la eliminación de los grupos culturalmente distintos; c) la supuesta incapacidad de los indígenas para tomar decisiones que permitan guiar su propio desarrollo, d) la idea de que la población se constituye únicamente en receptora, y por tanto, no participativa. La política indigenista, se ha acompañado de una política educativa, con lo cual se ha tendido a conformar una nación fundada en la homogeneidad.

En México, la educación organizada y planeada por el Estado para los pueblos indígenas se desenvuelve - según el gobierno federal - en dos planos; “el primero corresponde a la prestación de servicios educativos destinados específicamente a los grupos indígenas, que se adaptarán a sus necesidades y demandas y condiciones de cultura y lengua, poblamiento, organización social y formas de producción y trabajo. El segundo se refiere a los servicios que recibe la población no indígena, mediante los cuales se combatirán las formas manifiestas y encubiertas del racismo y se promoverá una justa valoración de la contribución de los pueblos indios

^{*} El indigenismo como política, es una decisión gubernamental para integrar a los indígenas; es decir, se trata de una planeación estatal para llevar a los indígenas elementos culturales que son calificados como positivos para sustituir aquellos que se oponen a la modernización, en este sentido, el indigenismo emana de los grupos dominantes y no de los indígenas.

a la construcción histórica de la Nación, el conocimiento de su situación y sus problemas y el reconocimiento de las aportaciones que como mexicanos realizan en todos los ámbitos de la vida del país.” (PDE. Op. Cit. :75).

Con la finalidad de incorporar a los indígenas al desarrollo nacional, se ha enfatizado en la castellanización directa, y se establece el español como lengua nacional - como instrumento para la modernización de los indios - y se relega a las lenguas indígenas a una posición marginal - dentro de una sociedad pluriétnica y plurilingüe -, lo que propicia el establecimiento de políticas educativas y lingüísticas para aquellos sectores que no hablan el español. Durante el periodo posrevolucionario, aparecieron una serie de políticas sociales, entre ellas se encuentran las destinadas a la población indígena; estas políticas han adquirido diversas características; en primera instancia se sustentó en un modelo de incorporación cuyo premisa era la necesidad de que los indígenas fueran asimilados por la sociedad nacional, “a través de la sustitución total de sus culturas calificadas como atrasadas, por la cultura occidental, empezando por el aprendizaje compulsivo del español, que se veía como el instrumento para la “modernización” de los indios y la correlativa prohibición de usar las lenguas nativas en los espacios públicos”. (Acevedo, 1997:193). Esto es, se pretendía acabar con las prácticas cotidianas de los indios, lenguas, valores, tradiciones y conceptos particulares acerca del mundo, porque no eran compatibles con el modelo de Estado Nación que se gestaba.

Al no dar los resultados deseados esta política, se buscaron otras estrategias, se utilizaron alternativas de castellanización en las que se enseñara el español como vehículo de comunicación con el resto de la sociedad pero sin pretender la desaparición de las culturas y lenguas; el método brutal de enseñanza directa del español que se aplicó a la población indígena fracasó en gran medida, por lo que la Tercera Conferencia de Educación de 1937 recomendó la educación bilingüe en la educación india. Es así que, se implementa el método indirecto en la

castellanización, que se traduce en una política integracionista², la cual proponía que “ los elementos de la cultura indígena [lenguas, creencias, costumbres, formas de vida, etc.] son aceptados como válidos, postulándose en adelante una integración de los indígenas a la sociedad nacional” (Díaz Polanco, 1987: 17), y estaba orientada a consolidar la unidad nacional llevando al indio los recursos fundamentales de vida moderna pero sin menospreciar los elementos de su propia cultura que podría enriquecer la meta que se pretende. Sin embargo, esto sólo fue a nivel discursivo, pues el fin último fue la castellanización de los indígenas, y la sustitución paulatina de sus rasgos culturales, bajo la premisa de la “modernización”; además, se promueve el aprendizaje del español como recurso pragmático, y no como una forma de potenciar el desarrollo de las comunidades.

Las características de la educación planeada para los indígenas, en los últimos años de la década de los cuarenta y primeros de la década siguiente (específicamente durante el gobierno de Miguel Alemán) fueron las siguientes:

- “a) expansión del sistema rural hacia algunas áreas indígenas.
- b) Atención a los niños indígenas por maestros rurales y monolingües de español.
- c) Utilización del español como vehículo de instrucción
- d) Apoyos didácticos en lengua española” (Hernández y Guzmán, 1982:88).

Miguel Alemán, criticó la política indigenista asumida , porque veía al indio como un objeto de caridad estatal; impulsa la creación de la Dirección de Asuntos indígenas, instancia dependiente de la Secretaría de Educación Pública; y consideraba que el

² Esta política adquiere auge a partir de la Asamblea de Filólogos y Lingüistas, realizada en 1939 y reafirmada en el I Congreso Indigenista Interamericano celebrado en Pátzcuaro, Michoacán.; dentro de sus resolutivos se encontraba la creación de organismos gubernamentales específicos destinados a la población indígena. A raíz de ello, se creó el Instituto Nacional Indigenista (1948). (Cfr. Nolasco, 1997: 207).

problema del indio era básicamente un problema educativo, por lo que trató de impulsar la educación a estos sectores y grupos.

En 1948, se funda el Instituto Nacional indigenista (INI), que haría las veces de banda transmisora del resto de la sociedad a las comunidades indígenas. El INI, surge como un organismo que desempeñaría las siguientes funciones:

- a) Investigar los problemas relativos a los núcleos indígenas del país.
- b) Estudiar las medidas de mejoramiento que requieren estos núcleos indígenas.
- c) Promover ante el ejecutivo federal, la aprobación y aplicación de estas medidas.
- d) Intervenir en la realización de las medidas aprobadas, coordinando y dirigiendo en su caso la acción de los órganos gubernamentales competentes.
- e) Fungir como cuerpo consultivo de las instituciones oficiales y privadas de las materias que son de su competencia.
- f) Empezar aquellas obras de mejoramiento de las comunidades indígenas que le encomiende el ejecutivo en coordinación con la Dirección General de Asuntos Indígenas. (Cfr. Comas, 1976).

Aunque en el discurso, se pretendía que el INI contribuyera a mejorar las condiciones en que viven los indígenas, la verdadera intención era promover la aculturación planificada (desde las instancias gubernamentales) en las comunidades indígenas, con la cual se pretende sustituir sus elementos culturales por los de la cultura nacional; por lo tanto, el interés no era proporcionarles a estas grupos los elementos necesarios que permitirían su transformación e identificación con la sociedad nacional; en todo este esquema, la educación jugó un papel fundamental.

En esencia, la educación se orientó a campañas de alfabetización masiva, mismas que arrojaron buenos resultados entre la población hispanohablante, pero fracasaron entre los indígenas. Por otro lado, la incorporación masiva de indígenas a la educación formal, pretendía traducirse en un mejor conocimiento y mayor capacidad

de acción y reivindicación de sus derechos en el marco de una sociedad que aspira a ser homogénea, objetivo que aún se está lejos de alcanzar ya que, como podemos observar, en ningún momento se marca de manera explícita la especificidad y particularidad de la población a la que iba destinada.

Los procesos integradores, a los que han sido sometido los indígenas, surgieron desde una realidad que les es ajena, pues son utilizados como elementos que pueden servir al logro de las metas económicas y políticas nacionales, que aspira al progreso y a la modernización. En esta lógica, la escuela cumple y cumplirá un papel importante, puesto que prevalece la idea de que con el hecho de proporcionarle educación al indígena se logrará su integración, y que al interiorizar los valores que se le marca a través del proceso de enseñanza actuará acorde a los principios privilegiados por la sociedad moderna. Con la industrialización no quedaba tiempo para preocuparse del indio, y de sus características particulares, la visión del país moderno requería de técnicos, no de artesanos ni de pequeños agricultores.

A finales de la década de los sesenta y principios de los setenta, la sociedad mexicana atravesaba por una situación de inestabilidad política y social, que orilló a la adopción de una serie de medidas para restablecer el orden y legitimar el grupo político en poder. En estos momentos, la cuestión indígena, también fue incorporada en las reformas impulsadas; Echeverría afirmaba que “mientras los indígenas no participen en la vida ciudadana, intelectual y productiva del país, serán extranjeros en su propia tierra, expuestos a los abusos de quienes más poseen y permanecerán alejados de los bienes de la civilización” (Caballero, 1982: 69); y si las lenguas indígenas ocasionaban problemas, la solución era la castellanización; si la incomunicación es lo que margina, hay que construir caminos y llevar electricidad; además había que proporcionarle técnicas adecuadas y formas de organización laboral para revertir el sistema rudimentario que caracteriza a la agricultura y economía indígenas; esta afirmación deja entrever que la lógica evolucionista - positivista sigue presente en este nuevo período.

De acuerdo con la política legitimadora de este período, la situación del indígena fue analizado desde otro enfoque; se crítica – nuevamente- al indigenismo por mantener la condición colonial, de conducir a la pérdida de la cultura y la lengua indígenas. Se propusieron nuevas medidas políticas y administrativas con el propósito de reorientar la acción indigenista, dando paso al llamado indigenismo de participación (también recibió el nombre de autogestión y etnodesarrollo*), que tuvo como finalidad fomentar la participación del indígena en la formulación de las políticas indigenistas.

En materia educativa, se promulga la Ley Federal de Educación, que contempla en su artículo 5º , los antecedentes de la educación bilingüe bicultural indígena, y señala como propósito “alcanzar mediante la enseñanza de la lengua nacional un idioma común sin menoscabo del uso de las lengua autóctonas” (LFE, 1973). Asimismo, se instituye la Dirección General de Educación Extraescolar en el medio indígena, cuyas funciones eran:

“I. Organizar, dirigir, desarrollar y administrar, en el medio indígena:

- a) la alfabetización y castellanización por promotores bilingües.
- b) Los planes tendientes a elevar el nivel económico y cultural de las comunidades indígenas.
- c) Las brigadas de mejoramiento indígena.
- d) Las procuradurías de asuntos indígenas
- e) La educación de las comunidades indígenas bilingües en centros de integración social” (Caballero. op. cit.: 70)

* El etnodesarrollo, era entendido como “el ejercicio de la capacidad autónoma de un pueblo para construir su futuro, aprovechando para ello las enseñanzas de su experiencia histórica y los recursos reales y potenciales de su cultura de acuerdo a un proyecto que se define según sus propios valores y aspiraciones” (Bonfil, 1982: 133)

La participación indígena que a nivel discursivo se marcaba en la política indigenista, se convirtió en un mecanismo más de control de los movimientos y reivindicaciones de los indios, que exigían que la educación fuera un instrumento de liberación y no de dominio, que no implique violentar la autodeterminación de las comunidades indígenas.

En el gobierno de López Portillo, las políticas oficiales siguieron sin mucha variación en cuanto a la cuestión indígena, pues seguían proponiendo la integración política y socioeconómica de los indígenas a la sociedad nacional, aunque ahora se hablase de pluralidad cultural y lingüística, y de participación de los indígenas, “ la política indigenista del país, no habla más de integración, no habla más de aculturación, sino que, en cambio, reconoce el derecho a la posibilidad de que los grupos indígenas continúen existiendo con su propia especificidad; más aún, se afirma en el discurso el derecho a la autogestión” (Bonfil 1982^a: 196).

Durante el primer Congreso de Pueblos indígenas (1974), hubo diversos pronunciamientos en favor de una educación bilingüe como un derecho propio; esto dio paso a la creación de Dirección General de Educación Indígena (creada en 1978), misma que se integra a la Subsecretaría de Educación Básica y a la que fueron integrados los servicios de acción indigenista que habían formado parte de la Dirección General de Educación a grupos marginados. Sus principales funciones estaban encaminadas a la castellanización preescolar y la educación primaria bilingüe.

Entre los objetivos de esta Dirección, como una instancia gubernamental de planeación, destacan las siguientes:

“a) proponer los contenidos y métodos educativos así como las normas técnico-pedagógicas para la educación que se imparta a los indígenas que no hablan español.

b) organizar, desarrollar, operar, supervisar y evaluar los programas de enseñanza en las comunidades indígenas.

c) Atender aquellos programas y servicios de educación básicos, particularmente en las comunidades indígenas, preponderantemente monolingües que no hablen español” (Nahmad, 1982:216).

La Asociación Nacional de Profesionales Indígenas Bilingües A. C. (ANPIBAC), tomó como una de sus causas principales el establecimiento de una educación bilingüe bicultural, como quedó de manifiesto en las conclusiones del Primer Seminario Nacional de Educación bilingüe bicultural (1979), entre las que destacan las siguientes:

1. Que la educación que se les ha dado a los indígenas desde la colonia hasta la fecha ha sido una educación para mantener y reproducir la situación colonial en los diversos periodos históricos del país, según las modalidades creadas por el desarrollo del capitalismo dentro de la nación y en el mundo; es decir, asegurar la explotación económica, la dominación cultural, la discriminación racial y la manipulación política de los grupos étnicos, según los intereses dominantes del momento.

2. Que es tiempo de que el indígena instrumente su educación, una educación para el desarrollo, para la identificación étnica, para la revalorización cultural y la participación política. Una educación que permita la transformación de la situación de explotación y opresión en que vivimos.

3. Para instrumentar esta educación es necesario acudir a la familia y a la comunidad indígena, como fuentes del conocimiento, ya que son las instituciones sociales que han mantenido viva la llama de la educación indígena. Con ella y en ellas necesitamos buscar y definir la filosofía indígena de la educación...

4. Que la educación sea bilingüe bicultural; esto es, que primero se enseñe a hablar, a leer, a escribir y la estructura lingüística y gramatical de cada lengua indígena en particular, de la misma manera que el castellano.

5. Es necesario elaborar libros y cuadernos de texto en lengua indígena, bilingües y de contenido bicultural, así como los planes y programas de estudios correspondientes.

6. Sistematizar una pedagogía del indígena para hacer de la educación un elemento importante en el avance de la lucha de liberación.

7. Vigilar que el profesional indígena bilingüe se le proporcione facilidades para una capacitación adecuada y puedan desempeñar de la mejor manera su trabajo y servir a la comunidad, así como participar en la instrumentación de los planes de estudios para que los contenidos respondan a las necesidades en el medio indígena. (Cfr .Gabriel Hdz, 1981:173-174).

Con el proceso de descentralización administrativa, promovida durante el gobierno de Miguel de la Madrid, se proponía el desarrollo del sistema de educación bilingüe bicultural de conformidad con las necesidades y requerimientos étnicos a fin de que puedan integrarse al conjunto de la sociedad y contribuir al enriquecimiento de la identidad nacional. (Cfr. PND. 1983-1988:223). De la Madrid, afirmaba que , se debía respetar la cultura y forma de vida de los indígenas, “crear una cultura no significa imponer la uniformidad. Más bien, significa reconocer la diversidad y riqueza de las expresiones que compone la cultura mexicana” (Riding, 1988: 52). Se insistía en que la política indigenista seguiría buscando el equilibrio entre la integración de los indígenas y el desarrollo nacional; esta posibilidad cabría en la medida que se respetara la identidad de éstos.

El indigenismo, que se impulsó proponía la intervención de los indígenas donde el proyecto no fuera de arriba hacia abajo; se intentaba cambiar el tradicional paternalismo

que veía a los indígenas como menores e incapaces de ofrecer alternativas de sus problemas. En estos momentos, un grupo numeroso de indígenas accedieron a la DGEI; lo que se veía como una posibilidad de participación en la planeación de la educación que recibían.

La política indigenista de la presidencia de Miguel de la Madrid, se sustentó en las siguientes tesis:

- a) aprovechar el espacio de la planeación democrática, para diseñar una política con los indígenas y no sólo para los indígenas. Sin embargo, la participación es limitada, y se emplea como recurso legitimador más que como elemento de reconocimiento de los indígenas como sujetos importantes en la dinámica social.
- b) Preservar las culturas y las tradiciones indígenas.
- c) Detener el proceso de reducción de los territorios indígenas mediante la plena conservación y aprovechamiento de sus recursos actuales.
- d) Orientar los programas de capacitación, producción y empleo de acuerdo con la naturaleza de los recursos y las tradiciones de la comunidad.
- e) Ampliar la cobertura de los servicios básicos donde existen los mayores rezagos.
- f) Combatir toda forma de intermediarismo, porque impide la plena participación de los indígenas en el proceso general, frustra los esfuerzos de democratización, deprime el ingreso y limita el bienestar.
- g) Implantar las garantías individuales y los derechos sociales contemplados en la Constitución (Cfr. Limón, 1988).

Los discursos políticos, en cuanto al indigenismo, se han ido modificando hacia la aceptación de la pluralidad lingüística, pero en la práctica no han rebasado el espacio de lo discursivo y con referencia a lo local, en el fondo ha continuado como políticas subordinadas a la imposición de una lengua dominante. Las políticas educativas - y sociales en general -, después de casi dos siglos de vida independiente, tienen un objetivo común: la integración forzosa de los indígenas a la

construcción estatal; esto es, las distintas dinámicas con que se ha pretendido lograr dicho objetivo tienen como rasgo, anular la capacidad de los indígenas para proponer, construir y diseñar alternativas de desarrollo y de sociedad. Todos estos esquemas, tienen asociados una idea de democracia, que ha negado la participación de los indígenas, dado que "...en los regímenes nacional - populistas, el Estado condesa los valores nacionales, buscando regular administrativamente los contenidos de una democracia nacional - estatal. En los regímenes desarrollistas se defiende la democracia como parte del mercado nacional y del desarrollo científico - técnico... En los regímenes neoliberales, la democracia, se concibe como necesaria con el fin de permitir su gobernabilidad" (Roitman, op. cit.:58)

A pesar de los resultados manifiestos de las políticas educativas - y de la educación indígena - se promueve la importancia de la educación y de la escuela como instancias que contribuirán a desterrar las desigualdades; es así que continúa viendo como factor de cambio hacia los procesos modernizadores que se promueven en el contexto nacional.

Por ello, la crisis estructural, como la aparecida a fines de los años setenta y la implementación de un proyecto "reestructurador" del capitalismo como lo es el neoliberalismo, no puede superarse ni apuntalar los cambios de corte económico y político si no recurre a rediseñar el sistema educativo para adecuarlo a los esquemas vigentes de eficiencia y eficacia para acceder a la modernización. Por esto, en el marco de la modernización global de la sociedad mexicana fundada - principalmente - en los requerimientos de la reorganización mundial; se promueve la reforma educativa en México (Vid. Cap. III), que persigue combatir los graves problemas y rezagos educativos, es decir, se busca eficientar la educación y hacerla "más funcional" a las exigencias económicas.

En esta línea de ideas "las acciones habrán de fortalecer los valores y expresiones culturales de los grupos indígenas, al mismo tiempo que ampliarán sus espacios de participación en el desarrollo nacional. (PME, op. cit, . 41), esto es aunque se

reconozca que la sociedad mexicana es pluricultural, el objetivo final de la educación y de la política indigenista es integrar al indígena al desarrollo; ahora no sólo se requiere que el indígena lea y escriba el español para que sea 'integrado' a la sociedad nacional, sino que también es indispensable que se capacite en el manejo de ciertas 'técnicas' ya sea agrícolas o industriales.

De los planteamientos de la reforma educativa, destaca una racionalidad tecnocrática e instrumental, pues se pretende reducir a la educación a una faceta técnico - práctico; es por ello que se implementan procedimientos de exámenes junto con el dominio de habilidades y técnicas especializadas. Los cambios educativos, se presentan principalmente en el nivel básico - de manera específica en el subsistema de educación primaria - donde se ubica la educación indígena. Al interior de este proceso modernizador se construyen nuevos centros de concertación, negociación y rupturas; estaríamos hablando entonces, de procesos de planeación. En este sentido, cabe analizar las líneas que imperan en la educación indígena.

La modernización educativa plantea atención prioritaria a las zonas rurales y a los grupos indígenas, quienes presentan el mayor rezago educativo y pobreza. En 1990, bajo el auspicio del Banco Mundial, se puso en marcha un programa compensatorio, que en su fase inicial, atendió a los cuatro Estados con población indígena más pobres: Hidalgo, Oaxaca, Guerrero y Chiapas* (en esto podemos ver la influencia de las políticas focalizadoras, cuyos programas son excluyentes, y a lo sumo, compensatorios); el gobierno señala, que "las deficiencias de la educación en las zonas indígenas se debe no sólo a las irregularidades y limitaciones de los servicios, sino también a un enfoque pedagógico y cultural inadecuado, que se origina en el intento de reproducir, con adaptaciones marginales y bajo condiciones precarias, el esquema genérico de la escuela urbana como forma básica de servicio educativo." (PND. op. cit. 76).

* Este programa, se extiende posteriormente a 10 estados.

En consecuencia, la política del gobierno federal, concertada con las autoridades estatales tendría dos orientaciones centrales: consolidar y extender los programas compensatorios para las zonas indígenas y las poblaciones que asisten a ellas y flexibilizar los contenidos curriculares, las formas organizativas y las normas académicas de la escuela; y se considera prioritario atender a este sector de la población porque “sólo puede concebirse un México moderno, como una sociedad que oriente sus acciones hacia el propósito de que todos los mexicanos hagan de la democracia un sistema cotidiano de vida, donde todos disfruten de los beneficios del desarrollo social y donde la pluralidad sea entendida como una riqueza para enfrentar el reto de seguir construyendo una nación fuerte libre y unificada” (Programa para la Modernización de la Educación Indígena 1989-1994).

Muchos de los programas dirigidos a los indígenas, se han abocado a la cuestión lingüística, sin considerar la parte cultural, la cual se considera sólo con fines etnográficos; al desconocer los procesos de las culturas indígenas ha propiciado que los programas fracasen y no se alcancen los propósitos señalados. Por otro lado, la continuidad de las propuestas curriculares, depende de la toma de decisiones de las instancias centrales de planeación, en específico, de la Secretaría de Educación Pública.

En cuanto a los documentos normativos, destaca el Programa para la Modernización de la Educación Indígena, organizado en grandes apartados, como son:

a) **Diagnóstico:** Se reseña los avances y retrocesos de la educación en el medio indígena, que a pesar, de haber manifestado logros - principalmente cuantitativos -, aún prevalecen grandes deficiencias y rezagos en los servicios educativos y de apoyo asistencial. Entre los principales problemas detectados, se encuentran:

■ Dificultades en la enseñanza de la lecto - escritura de las lenguas indígenas, debido esencialmente a la deficiente formación de los docentes y al desconocimiento de los objetivos que se persiguen.

- Los maestros no saben escribir en su propia lengua, o no dominan la que se habla en la comunidad que atienden.

- Carencias en la atención al integrar a niños de diferentes etnias en un mismo grupo.

- El español no ha logrado alcanzar un nivel de “competencia funcional”, por el uso pragmático que se hace de él.

- Materiales didácticos y libros de textos insuficientes para la enseñanza de la lengua indígena.

- La inexistencia de una institución que preparara a los maestros indígenas

- El currículo no responde a las características y particularidades de los grupos indígenas con lenguas y culturas diferentes.

- Carencia de personal docente para prestar el servicio en escuelas alejadas y disgregadas de los centros escolares.

- El servicio se lleva a cabo a través de una estructura escolar heterogénea; no en todas las escuelas se imparten los 6 grados lo que propicia altos índices de deserción y reprobación, bajos niveles de aprovechamiento y eficiencia terminal. (Véase Informe DGEI, 1989-1994).

Como todo programa, enlista una serie de objetivos a alcanzar a través de la implementación de su secuencia de actividades y diversas estrategias; dichos objetivos son:

b) Objetivos generales:

1. Reiterar el proyecto educativo manifiesto en la Constitución Mexicana, respondiendo a nuevas posibilidades y circunstancias de la sociedad actual.
2. Comprender el esfuerzo educativo institucional, a fin de eliminar las desigualdades e inequidades geográficas y sociales que limitan el desarrollo de los grupos indígenas.
3. Ampliar y diversificar los servicios de educación indígena y complementarlos con modalidades no escolarizadas.
4. Preservar y mejorar la calidad educativa, acentuando la eficacia y eficiencia de sus acciones.
5. Integrar armónicamente el proceso educativo con el desarrollo económico del país a través de acciones relacionados con el sistema productivo.
6. Reestructurar la organización y funcionamiento de los servicios de educación indígena, conforme a los requerimientos de los grupos étnicos y al proceso de modernización del sistema educativo nacional.
7. Apoyar el proceso de descentralización educativa, con base en criterios específicos para cada caso dentro de un marco de responsabilidad y con apego a la normatividad establecida por la DGEI.
8. Fortalecer la participación comunitaria creando los mecanismos e instrumentos necesarios para propiciar una más efectiva distribución a la tarea educativa. (PMEI, op, cit. 29- 31).

Estos objetivos manifiestan - al igual que en la educación a nivel nacional - una racionalidad instrumental, eficientista, y se ve en la educación un medio de movilidad social, y un mecanismo que contribuye al desarrollo económico, además se establece un vínculo directo con el sistema productivo, por lo que no se busca potenciar el desarrollo humano de los grupos a los cuales está destinado. En este sentido, es una planeación que prioriza los factores económicos, políticos y técnicos; y, en esencia, pretende “incorporar” la educación para los indígenas en el contexto de la educación nacional.

C) Estrategias y líneas de acción. En el discurso, se plantean estrategias que guiarán las acciones para alcanzar los objetivos señalados; dichas estrategias son:

1. Se observarán como principios de acción: la regionalización del programa, la participación social y la descentralización educativa.
2. Se elaborará un modelo educativo para la educación indígena que articule los niveles inicial, preescolar y primaria.
3. Se ampliará la cobertura y la atención a la demanda bajo un esquema de planificación integral.
4. Se propiciará la participación de maestros, padres y sociedad en la transformación de la vida escolar; en el diseño de los instrumentos necesarios para evaluación y coordinación de las entidades normativas, evaluativas y operativas del subsistema.
5. Se reestructurarán los servicios asistenciales y de apoyo, consolidando los que han mostrado efectividad y reorientando aquellos que no armonizan con las condiciones actuales.
6. Se reducirá la deserción, reprobación y rezago, implantando modelos educativos no formales y compensatorios.

7. Se diseñará un sistema integral de superación académica que considere la capacitación, actualización y profesionalización del personal docente, técnico y administrativo del subsistema. (ibidem: 35).

Este esquema de planeación, responde a las modalidades requeridas en las políticas de ajuste estructural, dado que sólo busca responder a exigencias de carácter económico, antes que intentar satisfacer las necesidades de las comunidades indígenas, además, no deja de lado su carácter compensatorio. Por otro lado, los objetivos son numerosos y los cambios pretenciosos, pero no se señala de qué manera concreta se pueden alcanzar ni cuáles son los beneficios reales que reportará la modernización de los grupos indígenas.

Por otro lado, no debemos olvidar, que la educación se desarrolla a partir de objetivos, contenidos y actividades que constituyen las síntesis de los proyectos académicos, políticos, ideológicos impulsadas por diversas fuerzas que actúan en la sociedad; por lo tanto, expresa e integra ciertas demandas sociales y las organiza de acuerdo con una racionalidad. Es así que, la educación formal - que se encuentra bajo la directriz del Estado, no concibe la particularidad de los grupos indígenas; promueve el sentimiento de individualidad, con ello los intereses personales están por encima de los de la colectividad; se pierde el sentimiento de solidaridad, el sentido de colaboración. Entonces, el proceso de socialización que se da en la educación formal, logra que el indígena, en muchas ocasiones, reniegue de su pasado y pretenda parecer un individuo "moderno".

Se ha manifestado - por parte del sistema - que la educación indígena será un medio "que fortalezca la identidad nacional a partir de un reconocimiento y desarrollo del carácter pluricultural y multilingüe del país" y "se desarrolla en función de las necesidades y especificidades concretas de las etnias indígenas" (Plan de Estudios de la Educación Indígena:4-6). Sin embargo, las políticas educativas que el Estado ha creado no se han visto acompañadas de políticas definidas de desarrollo cultural

para revalorar los diferentes culturas que conviven en el seno de la sociedad mexicana.; “ la ausencia de las lenguas indias como parte de una política general al conjunto de la población, se manifiesta sobre todo en las acciones que se emprenden como parte de la planeación..., los cuales se reducen a programas educativos dirigidos exclusivamente a la población indohablante en el medio rural, los cuales aun cuando se proponen biculturales o interculturales y bilingües en realidad subyace en ellos la idea de transición hacia la educación monolingüe en español” (Coronado, 1996: 72).

Para proporcionar educación a la población indígena existen servicios educativos, de apoyo y de extensión: educación inicial, preescolar, primaria, albergues escolares, centros de integración social, procuradurías de asuntos indígenas, brigadas de desarrollo y mejoramiento comunitario, así como unidades radiofónicas bilingües, esto significa que su alcance no sólo enfoca su atención al aspecto escolarizado, sino también al no escolarizado* Estos servicios, dentro del proceso de descentralización, están bajo la responsabilidad de las entidades federativas, en cuanto a su planeación, administración y operación.

Los logros de la modernización de la educación indígena son relativos, pues persisten muchos de los grandes problemas, como son las profundas desigualdades socioeconómicas, la marginación social, la miseria extrema y un enorme rezago educativo. Tampoco se ha logrado cubrir la totalidad de las lenguas que se hablan en el país, aludiendo que el número de hablantes de algunas de ellas no es significativo y el llevarles escuela implicaría un derroche de recursos económicos y humanos. Esta afirmación será corroborada con la información que se presentará en el siguiente capítulo.

La educación indígena abarca desde la educación inicial, hasta la educación para el desarrollo y promoción social; en este sentido, abarca elementos escolarizados y no escolarizados. Se enfatiza la educación escolarizada, dado que es “la que selecciona

* Para este trabajo, el interés se centra en la educación escolarizada.

los aspectos culturales en general, así como algunos componentes de la producción social de conocimiento en particular que concibe como dignos de ser preservados, y con esos elementos conforma el contenido básico de la educación” (DGEI, 1996: 25).

A nivel de planteamiento, resulta importante los propósitos y estrategias que se diseñan para la educación indígena, sin embargo, sólo es asumida con programas compensatorios que no buscan revertir las tendencias que orillan a su poca utilidad para el contexto comunitario.

La planeación de la educación indígena, busca en esencia “modernizar” las comunidades a través de la transmisión de los valores nacionales, utilizando como vía la enseñanza del español, negando o ignorando los valores y las costumbres de los indígenas. Se ha entendido la biculturalidad, como un concepto cultural aislado, esto es, la cultura indígena se ve por separado, ajena, desvinculada a otras manifestaciones culturales que se dan en el contexto nacional; lo bilingüe se reduce al dominio del español sin valorar la lengua indígena. Por lo que los problemas de la educación indígena, no sólo se debe a cuestiones pedagógicas sino a situaciones de orden cultural y económico; entre estos factores podemos señalar el hecho de que los niños constituyen una parte importante de la fuerza de trabajo en las actividades que permiten a las familias indígenas subsistir, el índice de mortalidad de los niños indígenas debido a las enfermedades infecciosas, intestinales, respiratorias, etc.

En los ochenta surgió la educación bilingüe intercultural (EBI) -también llamada educación intercultural bilingüe (EIB)- como un paso adelante en el proceso bilingüe que comentamos, si bien continúa coexistiendo con la educación bilingüe bicultural, término al que siguen apegados los países centroamericanos. Esta propuesta alternativa que «concibe lo bilingüe y lo intercultural en una doble y complementaria dimensión de un mismo proceso educativo» (Educación y Poblaciones Indígenas en América Latina, UNICEF, Santa Fé de Bogotá, 1993), habida cuenta su mayor complejidad, ha sido objeto de interpretaciones diversas aunque no necesariamente contradictorias.

- El término es utilizado en algunos países como sinónimo de «bicultural», con el fin de despojarlo de la connotación que éste pudiera tener de enfrentamiento entre dos culturas y aproximarlos más a la noción de pluralismo cultural. Los proyectos bajo la etiqueta de «bicultural» por lo general no han cumplido sus objetivos, ya que, como dice César Picón, lo bicultural presupone la existencia de dos sistemas culturales que pueden tener un nivel de relación en un plano de igualdad y no es este el tipo de relación entre las etnias indígenas y el sistema cultural mestizo occidental (cfr. Picón, 1993).

. Ello implica, según este autor, la relatividad del término cultural, ya que de lo que en realidad se trata es de la existencia de múltiples expresiones culturales en búsqueda de su referente principal. «En este tránsito, el sistema cultural dominante tiene relaciones fundamentalmente bilaterales con las etnias indígenas, promoviendo así la fragmentación y retardando históricamente el proceso de interculturalización sin dominación ni dependencia».

- Según Amadio, existen dos concepciones de la interculturalidad en el proceso educativo bilingüe. La primera se define como el manejo de dos o más códigos que posibilitan desenvolverse sin problemas en las respectivas culturas, es decir, «una educación orientada principalmente a mantener abiertos los canales de transmisión, adquisición y reproducción de la cultura indígena y, paralelamente, a favorecer la adquisición de otros códigos de comunicación, conocimiento y comportamiento». La segunda, como la ampliación del código de referencia, mediante la adopción de elementos indispensables para afrontar los cambios inevitables que tienen lugar por el contacto o choque entre culturas así como por las dinámicas propias. En este caso, la educación sería el proceso que facilita la articulación armónica e integral de lo nuevo a partir de una matriz cultural propia. (cfr. Amadio, 1990.)

Para la UNICEF esta modalidad es bilingüe, ya que los niños desarrollan el conocimiento de su propia lengua y se instruyen a través de ella al mismo tiempo que aprenden una segunda lengua, generalmente la oficial del país respectivo. Es, por otro lado, intercultural, ya que parte de la cultura propia de los educandos para su

revalorización y promoción, para así conseguir la plena identificación con ella, al mismo tiempo que les facilita la apropiación de técnicas y prácticas pertenecientes a otros pueblos. De esta forma se consigue «una capacidad propia y libre en los educandos para la selección y generación de respuestas acordes con sus concepciones de vida y en respuesta a sus necesidades cotidianas de supervivencia y desarrollo». Al garantizarse por esta vía la continuidad histórica de las culturas aborígenes y su visión del mundo, la escuela podrá más fácilmente articularse con la comunidad, convirtiéndose en una institución útil y deseable, capaz de motivar a los niños indígenas.

Ahora bien, al profundizar en el sentido de la interculturalidad, se llega a dos conclusiones vinculadas entre sí, sobre las que están de acuerdo muchos analistas. En primer lugar y una vez asumido el carácter global e integrador de la cultura, la interculturalidad trasciende el sistema escolar y también el ámbito educativo, sin poder reducirse sólo a él. Pero , los nuevos espacios conquistados por las lenguas indígenas son todavía muy reducidos, a pesar de que en las recientes normas se haga referencia a ellos, sobre todo a los medios de comunicación. En segundo lugar, la interculturalidad, como ya empieza a plantearse en algunos países de la región, no debe recaer únicamente sobre la población indígena, precisamente la más discriminada, sino que ha de involucrar a toda la sociedad para poder así fomentar un auténtico conocimiento y comprensión recíprocos.

Bolivia es el primer país iberoamericano que asume esta concepción de la interculturalidad en su reciente legislación educativa, obligándose a «construir un sistema educativo intercultural y participativo que posibilite el acceso de todos los bolivianos a la educación, sin discriminación alguna». Lo que a su vez implica que «el currículo para los educandos monolingües de habla castellana o para quienes tienen a este idioma como lengua de uso predominante, debería también incorporar el aprendizaje y utilización de un idioma nacional originario». Ambicioso y paradigmático modelo para la región iberoamericana, pero cuya puesta en práctica hará aún más necesaria una competente y adecuada formación docente de maestros y especialistas interculturales bilingües.

Sólo partiendo de semejante concepción, sostienen sus defensores, la educación bilingüe intercultural dejará de ser una modalidad para minorías, aislada del resto del sistema educativo. Este parece ser el significado que el término intercultural va adquiriendo en Europa -para mayorías y minorías-, aunque sin el componente bilingüe, mientras que en la OCDE suele usarse cada vez más el término multicultural como componente básico de las políticas educativas y lingüísticas de los Estados.

En cualquier caso, y vistas las principales interpretaciones sobre la educación bilingüe intercultural, podría decirse que, a pesar de las limitaciones existentes, el desarrollo de sus principales elementos constitutivos -condiciones legales, estructuras pedagógicas y de investigación, escritura y normalización lingüística, materiales didácticos y formación de profesores- de una política lingüística y de los que sólo a algunos hemos hecho referencia, hace abrigar esperanzas en la consolidación de una nueva y más justa educación indígena intercultural para todos en América Latina. A este proceso puede contribuir la descentralización educativa vinculada a la autonomía territorial y a la regionalización, fenómeno de gran actualidad hoy día y que supone una inflexión notable en la tendencia centralista de la administración educativa latinoamericana. En definitiva, la descentralización debe suponer en este campo un protagonismo cada vez mayor de los indígenas en el diseño de sus propios currículos y en el seguimiento, control y evaluación de los resultados.

En los últimos años, se busca establecer espacios y mecanismos de coordinación que desarrollen procesos de planeación, operación y evaluación de la misma, se impulsan acciones para elaborar un Plan de Acción Estatal de educación intercultural³ bilingüe, y no sólo bicultural, que al igual que esta parte del “reconocimiento de tomar en cuenta las características lingüísticas y culturales para

³ “El término multiculturalismo se emplea para referirse al reconocimiento de que en un mismo territorio existen diversas culturas, el término pluriculturalismo a una forma de intervención en esa realidad que pone énfasis en el mantenimiento de la identidad de cada cultural; y el interculturalismo para citar a otra forma de intervención ante esa realidad que pone énfasis en la relación entre culturas” (Flecha Ramón 1994.)

el desarrollo del curriculum...” (De Ibarrola, 1997:309). La educación intercultural se define como “aquella en la que tiende a valorarse prioritariamente la convivencia de personas de diferentes etnias en una misma escuela”(Flecha Ramón, 1994: 69-70). En este sentido, se pasa de las políticas de asimilación, incorporación cultural, integración socioeconómica al planteamiento explícito de la pluralidad cultural y especificidades de los diferentes grupos étnicos.

La diversidad cultural, implica el conflicto entre las semejanzas y diferencias. Esto significa, que toda planeación y política cultural debe considerar este conflicto y contradicción para aspirar a responder las expectativas de los diferentes grupos sociales.

Los propósitos de las acciones emprendidas es difundir la política de educación inicial y básica intercultural bilingüe; propiciar el diálogo educativo nacional; concertar y suscribir compromisos. Mismos que se desarrolla en tres momentos o fases:

1ª fase: Chiapas, Guanajuato, Guerrero, Oaxaca, Tabasco y Veracruz.

2ª. Fase: Campeche, Durango, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Puebla, San Luis Potosí, Tlaxcala, Yucatán.

3ª. Fase: Baja California, Chihuahua, México, Morelos, Nayarit, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora. (DGEI, 1996: 70).

Es así que, para elaborar el programa correspondiente a la educación intercultural, la DGEI, como organismo oficial, ha adoptado la planeación estratégica para cumplir con la educación intercultural que propone el gobierno federal para los niños y niñas indígenas⁴; en este esquema se recupera la visión de largo plazo. La estrategia general, que se ha adoptado es *“la construcción gradual de un modelo de educación inicial y básica intercultural bilingüe para niñas y niños indígenas, con rasgos propios*

⁴ En el planteamiento de la educación intercultural, se recupera el discurso de género. Niñas y niños, no sólo indígenas de manera genérica.

en los aspectos académicos y en las formas de operación, a partir de la flexibilización y adecuación de la actual propuesta de educación inicial y básica” . La misión que sustenta esta planeación es “lograr una educación intercultural bilingüe que satisfaga las necesidades educativas y básicas de aprendizaje de las niñas y niños indígenas con calidad, equidad y pertinencia, a través de la definición de mecanismos de trabajo con los gobiernos de los estados, con objeto de establecer las responsabilidades y los compromisos de la federación, de los estados, de los municipios y de los pueblos y comunidades indígenas, así como de otras organizaciones interesadas en su mejoramiento” (DGEI, 1996: 12). Como se puede observar, se recuperan los propósitos de la educación nacional, que responde a los principios de la modernización: calidad, equidad y pertinencia.

Con fundamento, en el marco jurídico y legal que sirve de base a la educación indígena, se plantean las siguientes políticas generales:

- Promover la participación social, en particular de las comunidades indígenas, en la educación básica intercultural.
- Fortalecer la atención a la diversidad cultural, así como a los elementos comunes que definen la unidad nacional.
- Flexibilizar los contenidos, las metodologías y los materiales educativos para hacer congruente la escuela con la cultura comunitaria.
- Favorecer las condiciones de acceso, permanencia y logro en la educación inicial, preescolar, primaria.
- Garantizar la articulación y continuidad de los niveles de educación inicial, preescolar, primaria y secundaria.

- promover la recuperación y aprovechamiento de los saberes y experiencia de las comunidades indígenas.
- Propiciar la generación de recursos humanos, financieros y materiales y la optimización de los existentes.
- Favorecer la generación, diversificación y utilización de los medios educativos.
- Fortalecer la vinculación entre las autoridades educativas. (Cf. Ibídem: 13- 14).

El modelo que se propone está conformado por cuatro componentes (ver cuadro 7): Los fines y propósitos educativos; los procesos de enseñanza aprendizaje; la gestión escolar, la formación docente en y para el trabajo.

Se consideran los aportes de tres fuentes:

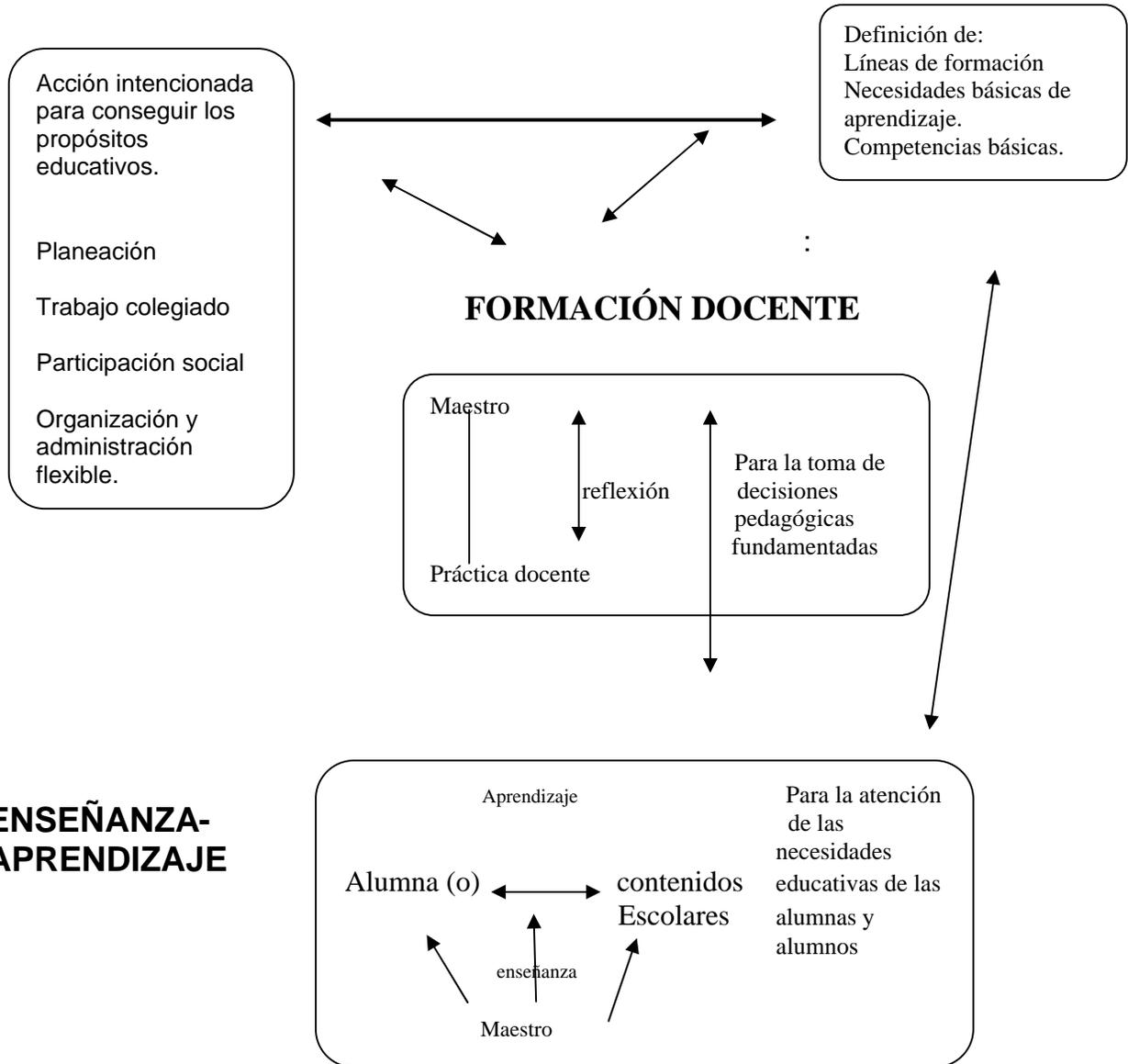
- Los conocimientos normativos, técnicos, metodológicos y étnicos de los actores educativos.
- Situación y funcionamiento de los servicios de educación inicial y básica en cada comunidad.
- Necesidades y expectativas que sobre la educación tienen las comunidades escolares e indígenas. (Cfr. DGEI, 1996).

La SEP, a través de la Dirección General de educación indígena, busca incorporar una educación intercultural bilingüe en todo el sistema educativo nacional; las acciones de este tipo de educación, siguen los lineamientos del Programa Nacional de educación 2001-2006, que “establece ofrecer una educación de calidad con equidad para todos los sectores de la población del país, especialmente para grupos de escasos recursos” (SEP, Boletín 460, 2002).

**CUADRO No. 7
COMPONENTES DEL MODELO DE EDUCACIÓN INICIAL Y BÁSICA
INTERCULTURAL BILINGÜE PARA NIÑAS Y NIÑOS INDÍGENAS.**

GESTIÓN ESCOLAR

FINES Y PROPÓSITOS



El objetivo de esta educación es reforzar el respeto a la diversidad cultural en todos los sectores de la población, pero que no deja de lado el discurso eficientista y modernizador, actualmente la educación intercultural bilingüe se ofrece en “ 47 pueblos indígenas y beneficia a 42 mil 131 niños de educación especial, con el apoyo de los padres de familia, a 286 mil estudiantes de preescolar, en más de 8 mil escuelas, bajo la conducción de 13 mil 870 profesores, y a 781 mil alumnos de primaria, en 8 mil 689 planteles, con 33 mil 59 maestros” (ídem), pero estas cifras descontextualizadas no nos indica cuáles son los logros o metas alcanzadas en torno al respeto y recuperación de la diversidad cultural, porque opiniones externas a la DGEI señalan que este enfoque todavía no logra plasmarse en el aula y que sigue presente una exclusión de los contenidos culturales indígenas, prevaleciendo la visión monocultural de la cultura mexicana; además no se señalaba cuál es la demanda, para saber el porcentaje de la población atendida y la marginada de los “beneficios” de esta modalidad educativa.

En la educación intercultural, se reconoce la generación de una cultura educativa particular a partir de los sujetos involucrados, de las circunstancias y procesos que se viven; se retoma el concepto de necesidades básicas (concepto ya definido en el capítulo anterior), lo que supone incorporar a nuevos actores que expresen los requerimientos sociales externos a la escuela; considerar las necesidades y expectativas de las comunidades indígenas implica el desarrollo de diversas acciones en torno a la difusión social y la participación de dichas comunidades en la tarea educativa.

Tomando como referencias los lineamientos de la política educativa nacional, se establecen los propósitos de la educación intercultural, y se plasman en los siguientes enunciados.

- procurar la equidad considerando las características culturales y lingüísticas de los destinatarios.
- garantizar la congruencia entre escuela y comunidad.

- Fortalecer la identidad étnica y nacional
- Favorecer el desarrollo de competencias comunicativas en lengua indígena y español. (Cfr. DGEI, 1996).

En los procesos de enseñanza aprendizaje , se consideran tres vértices: el alumno que está llevando a cabo un aprendizaje; el contenido de aprendizaje que se propone a los alumnos y los propósitos que lo orientan, el profesor que actúa, es decir, favorece el aprendizaje de los alumnos, pero este aprendizaje escolar no puede entenderse ni explicarse sólo como el resultado de una serie de encuentros entre el alumno y el contenido de aprendizaje, es necesario tener en cuenta las actuaciones del profesor, que es el encargado de planear estos encuentros, aparece como un mediador que determina con sus intervenciones que las experiencias escolares ofrezcan un mayor o menor margen al aprendizaje del alumno, de ahí la importancia de la formación docente en el medio indígena, que sigue siendo muy limitada y deficiente.

A pesar de los esfuerzos para mejorar la educación indígena se siguen presentando diversos problemas, como son: contenidos basados en un patrón cultural urbano; enciclopedismo y academicismo; desvinculación de la escuela con la realidad de los indígenas; fragmentación del saber en materias o asignaturas aisladas. “En sus diferentes modalidades, el impacto de la educación bilingüe en el contexto de la escuela ha sido precario hasta nuestros días...Una de las más graves deficiencias de esta práctica educativa es su gestación al exterior de los propios pueblos indígenas y su desvinculación con las diversas culturas.” (Pellicer, 1997: 278-9).

Para aspirar a un modelo educativo que responda a las expectativas de la población indígena, implica desarrollar procesos que consideren la selección cultural que las comunidades reconocen como legítima y valiosa; para ello, es necesario recurrir a la planeación como un medio que conjuga un conjunto de actividades para delimitar la educación que les asegure la adquisición de la experiencia social e histórico y que

las actividades educativas adopten diferentes modos de organización de acuerdo a la cultura de cada sociedad.

4.3 El movimiento zapatista y la educación intercultural

A raíz del error de diciembre de 1994 y la muy débil defensa que ha hecho el actual gobierno de la política económica de cambio estructural que se instrumentó a partir del gobierno del presidente De la Madrid y que los presidentes Zedillo y Fox han proseguido, se ha acusado al "neoliberalismo" de ser causante de todos nuestros males, incluyendo la pobreza, la iniquidad en la distribución del ingreso, la revuelta de Chiapas, la alta criminalidad, la corrupción de funcionarios públicos, etcétera. Al término del período comprendido entre los años 1982 y 2000 que marca el desarrollo e implementación del Modelo de Estado Neoliberal en México, los resultados en materia de desarrollo económico son desastrosos. A pesar de los avances en crecimiento económico en los últimos cuatro años, la economía mexicana muestra varios desequilibrios estructurales que se expresan en su déficit fiscal

El sexenio zedillista ha resultado ser un sexenio complicado, pasando de un proceso de ajuste a uno de reactivación, posteriormente a la crisis en virtud de la brutal turbulencia financiera de 1998. Sin embargo, no se ha abandonado un factor esencial del presidencialismo económico, el requerimiento constitucional que el gobierno debe presentar una "planeación democrática de la economía nacional." Esta es una reliquia del centralismo que tanto daño ha ocasionado en diversas regiones del mundo. Por un lado, la apertura comercial y el cambio estructural representan un modelo con características opuestas a la tradición proteccionista de sustitución de importaciones y manejo centralizado de decisiones. Por otro lado, la vigencia de "planeación económica" es incompatible con la necesidad de descentralizar la vida económica del país.

Los procesos políticos y económicos, que se venían dando en el país a raíz de la implementación de un modelo económico orientado a privilegiar procesos de

privatización y modernización, fueron el marco para el surgimiento del Ejército Zapatista para la Liberación Nacional (EZLN); el primero de enero de 1994, el EZLN toma las ciudades chiapanecas de San Cristóbal de las Casas, Altamirano, Ocosingo y Las Margaritas, y anuncia la guerra al Ejército mexicano a través de la Declaración de la Selva Lacandona. (La Jornada, 2 de enero de 1994.) Los combates se suceden, los medios de comunicación se dinamizan, la sociedad civil se moviliza, los partidos políticos en campaña son rebasados en los hechos y en el discurso, se nombra un comisionado para la paz. Emerge un proceso semántico-informativo, se detiene el fuego y se concerta el diálogo. Sobreviene la espera. La sociedad nacional esta expectante. Es evidente que ha surgido un nuevo sujeto social.

"El levantamiento armado que recibió el año de 1994, justo en el momento de puesta en vigor del Tratado de Libre Comercio, despertó a este mundo posmoderno a su agresiva y lacerante realidad [...] Más sorprendente todavía fue descubrir la oposición a la política de entrega al gran capital, surgida de uno de los rincones más olvidados y miserables de nuestro país, que se creía el más alejado de la modernidad capitalista" (Ana Esther Ceceña y Andrés Barreda 1995). Tratado que aseguraba mantener las políticas económicas implementadas por la nueva internacionalización del capital lo que había llevado a un agravamiento de la crisis, a la inflación, al incremento de la deuda externa, a la caída del salario real, a una situación de catástrofe en el campo, a extender la pobreza, a una impresionante concentración de la riqueza social, a una vasta destrucción de recursos productivos (sobre todo de los fundamentales: el saber y la fuerza de trabajo humanos), al desempleo, al predominio del capital especulativo, a mayor dependencia del exterior, a una disminución de la soberanía nacional, al crecimiento de la delincuencia y de la inseguridad pública y de una ingente corrupción. El mismo guión se repite puntualmente: una fuga de capitales que implica el arrasamiento de las reservas, determina la devaluación, la contratación de los nuevos créditos y por ende un mayor endeudamiento, un programa de emergencia y la firma de un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI).

El levantamiento violentó el sistema político del país debido a la exigencia en la reivindicación de derechos, lo cual remitía a reconocer su igualdad y su diferencia; además, le evidenció la ineficacia en la implementación de políticas asistenciales las cuales han enmascarado el incumplimiento de los compromisos asumidos por llegar al poder, le quitó una fracción de los votos corporativos agrarios, le afirmó la fragilidad de los proyectos modernizadores y los obliga a modificar en concepto y acción el trato hacia los pueblos indígenas; como seres con derecho a tener derechos; y, por lo tanto al reconocimiento de los sistemas normativos indígenas, lo cual llevaría asumir una verdadera multiculturalidad.

El EZLN entonces, (re)estableció el derecho de un pueblo a insurreccionarse para recuperar todos sus derechos. Con los tres principios discursivos "Libertad, Democracia, Justicia" sustentados en su "YA BASTA", el EZLN se inserta como sujeto protagonista del proceso histórico global de la democratización como extensión de los derechos de toda la humanidad. (Street, 1996).

El contexto en que hizo su aparición el EZLN, incrementó el interés despertado dentro y fuera de México. En el plano internacional, la caída de los regímenes llamados socialistas, los procesos de diálogo llevados a cabo por las guerrillas centroamericanas con los gobiernos de sus respectivos países, y otros acontecimientos, condujeron a diversos analistas a la conclusión de que la lucha armada estaba cancelada en América Latina. En el plano nacional, la propaganda del gobierno mexicano en torno a su proyecto "modernizador", hizo creer a muchos que México se instalaba ya en el primer mundo, por lo que era inconcebible el desarrollo de una fuerza insurgente en el país. El levantamiento zapatista hizo trizas el mito de la improcedencia absoluta de la lucha armada y echó abajo las imposturas del proyecto salinista.

Al apropiarse las comunidades indígenas de la Selva Lacandona del proyecto zapatista, le otorgaron a la lucha armada un carácter singular, con reclamos políticos y éticos de dimensión nacional y universal. Su trascendencia derivaba de su capacidad de articular los problemas locales y regionales con los nacionales; las

demandas étnicas con las demandas nacionales, y la democracia con la igualdad de derechos individuales y colectivos. Cuestionando las pretensiones homogeneizadoras del Estado mexicano, con sus secuelas de racismo, discriminación, exclusión y opresión, el EZLN alzaba las banderas de la defensa de la diversidad en la unidad nacional, y la posibilidad de convivencia entre las diversas identidades étnicas (indígenas y mestizas) bajo los principios de respeto e igualdad de derechos.

El levantamiento zapatista fue la conclusión de todo un proceso de afirmación, de toma de conciencia, de organización, de lucha y de construcción del sujeto político que se propuso, mediante la acción armada, la emancipación de los indígenas y de la nación. Para el gobierno eso era inconcebible. Atrapado en su propia práctica política y discriminatoria hacia los indígenas, no podía concederle autenticidad a la rebelión zapatista. En su lógica los indígenas eran incapaces de constituirse en sujetos políticos, por lo cual concluyó que habían sido manipulados por grupos externos. Pretendió rehusar su responsabilidad en las causas que habían conducido a los indígenas a rebelarse, culpando a la diócesis de San Cristóbal y a los militantes mestizos del EZLN de haber llevado a los indígenas a tomar las armas.

El gobierno mexicano siempre ha visto con desagrado la vinculación de los indígenas con otros sectores de la sociedad mexicana; en su concepción, los indígenas deben estar exclusivamente bajo la dirección y el control del Estado.

Por lo que se refiere a la diócesis de San Cristóbal, su estrategia pastoral buscaba articular lo religioso con la vida cotidiana de los indígenas, procurando que éstos tomaran conciencia de su dignidad humana y del valor de su propia cultura; igualmente, que descubrieran las causas por las que vivían en condiciones de miseria y sufrimiento, subrayando que éstas podían ser modificadas a través de la acción política. La interpretación bíblica serviría de instrumento en ese proceso de cambio y de lucha. Las historias de liberación de los pueblos oprimidos, contenidas en las narraciones de los Evangelios, se relacionaban con las experiencias de los pueblos indígenas. En suma, con la acción pastoral se propuso aportar a los

feligreses elementos para su valoración humana y su liberación individual y colectiva en la tierra.

La evangelización se convirtió en un medio de expresión de las comunidades, y en un elemento más de cohesión étnica. Los indígenas hicieron una interpretación creativa del Evangelio, adaptando las historias bíblicas a las creencias, las costumbres y la historia de la colectividad. Este tránsito mental, de búsqueda y creación de una nueva identidad, favoreció el desarrollo de una subjetividad colectiva y la construcción de un nuevo sujeto social capaz de dirigir su propio destino. Los indígenas se fueron apropiando del proceso religioso hasta echar los cimientos de una iglesia autóctona indígena, con sus propios diáconos y catequistas.

El significado de la rebelión zapatistas ha residido fundamentalmente en tres cuestiones: 1) impugnó seriamente el proyecto "modernizador" del salinismo; 2) impulsó el consenso en torno a la impostergable transición a la democracia en el país, y 3) colocó la cuestión indígena en su dimensión nacional y le dio proyección política a los reclamos de autonomía de los pueblos indios.

El levantamiento zapatista coincidió con la entrada en vigor del TLC, lo que le imprimió un carácter simbólico. El mensaje fue que la supuesta modernización y entrada de México al primer mundo era una farsa: el país seguía siendo subdesarrollado puesto que millones de mexicanos, particularmente los pueblos indios, vivían en la miseria, y sus necesidades básicas no estaban resueltas. El modelo neoliberal, en lugar de solventar esas carencias, había agravado las condiciones de vida de la mayoría de los mexicanos y frustrado cualquier esperanza de mejoría. El TLC no significaba para esos mexicanos la superación de su situación, sino su liquidación.

Antes del levantamiento zapatista, el gobierno salinista había sostenido que las reformas económicas recetadas por el neoliberalismo eran prioritarias para superar la crisis económica, y que las reformas democráticas que exigía la oposición podían

esperar. ¿Hasta cuándo? Nunca se dijo, aunque era claro que las reformas neoliberales sólo podrían aplicarse manteniendo el régimen autoritario. El problema de la reforma electoral se colocó de nuevo en el centro del debate político nacional. La reforma electoral de 1996, que incorporó gran parte de los reclamos de los partidos de oposición y también del EZLN, aunque no cubrió cabalmente todas sus propuestas, en gran medida tiene su origen en la presión ejercida por el grupo armado y el descontento social desatado.

La impugnación del sistema político mexicano por parte del EZLN, y sus propuestas de cambio de la vida política del país, definidas en términos de democracia, igualdad de derechos y libertades de individuos y colectividades étnicas, despertó la simpatía de los mexicanos. Así, los indígenas, que habían sido considerados el sector más atrasado y tradicionalista, se colocó de pronto al frente de la lucha por la democracia, las libertades y justicia. Reforzados por el zapatismo, los indígenas cuestionaron la política excluyente y homogeneizadora del Estado. México era una nación conformada por diversas etnias o pueblos indios, que reclamaban respeto a su existencia y la igualdad de trato. El país, señalaban, no podría alcanzar la democracia y justicia si no se reconocían los derechos de estos pueblos.

Y aunque el gobierno se sentó en la mesa de San Andrés Sacamch'en y firmó los acuerdos ahí negociados, se ha dedicado a tergiversar el contenido apoyado en abogados que disfrazan las argumentaciones políticas con supuestas razones jurídicas. Con sus razonamientos tratan de mostrar que la propuesta es contraria a las actuales disposiciones de la Constitución Federal y, por lo tanto, pone en peligro la unidad del Estado nacional porque rompería con la estructura del sistema jurídico mexicano y la igualdad jurídica de quienes en él habitamos. Lo que no han entendido es que todo el movimiento está envuelto en grandes paradojas entre pasado y presente lo cual también debe buscarse "en la historia *sui generis* del ejército zapatista, una guerrilla que llevó diez años de preparación, ocho días de combate y dos años de acción política desde posiciones de paz armada" (Semo, 1996).

Por eso la frase *Nunca más un México sin nosotros*, acuñada para el Congreso Nacional Indígena llevado a cabo del 8 al 12 de octubre de 1996, es la expresión más afortunada para resumir la apuesta de los pueblos indios en este país: ser reconocidos como iguales, por ser diferentes; o como anuncia Marcos (1997) "es más que una aspiración, es una advertencia: con los indígenas, o sin futuro".

El fenómeno de la rebelión en Chiapas en 1994 y su evolución, a partir del tratamiento que le dan al conflicto los gobiernos de Salinas, Zedillo y Fox, cuestiona el modelo de desarrollo actual de la nación mexicana en sus resultados económicos, políticos, sociales y culturales, que ha mantenido y exacerbado las condiciones de exclusión de los indígenas mexicanos, bajo una homogeneización que no reconoce la pluralidad de los componentes identitarios nacionales.

El 1º de enero de 1994 sorprendió a todos, también al Gobierno, también al Presidente cuyas primeras declaraciones acusaban al movimiento indígena de ser promovido por extranjeros, acusación que correspondía a tiempos pasados y que reflejaba una profunda discriminación hacia la capacidad de los indígenas de rebelarse por sí mismos.

Después de un intento fallido de reprimir el movimiento militarmente, el Presidente Salinas decidió suspender unilateralmente la guerra y dialogar, para evitar repetir un Vietnam o ensangrentarse las manos matando a la población civil indígena a solo 9 meses de terminar lo que en ese momento parecía un sexenio exitoso, aunque excluyente.

¿Quiénes eran? ¿Quién era el Sub-comandante Marcos? Nos preguntábamos todos. Quedó fuera de duda que Marcos era un actor original, con una gran personalidad y una dosis carismática enorme. Desde el primer momento nos dijeron los zapatistas que buscaban la Paz, que no deseaban el poder y que luchaban por la democracia en el país.

Pero el movimiento era mucho más amplio que Marcos, era un movimiento indígena,

incubado por 10 años en el más profundo silencio y discreción, ¿Cuál fue su secreto?. Está claro ahora, que su secreto se basa en la razón histórica de su cosmovisión y en la coherencia interna de sus usos y costumbres, que les permitieron crecer en silencio y cuestionar al país desde su mundo, el mundo indígena.

La alta movilidad de la población indígena se está convirtiendo en un verdadero reto para la planeación educativa, y para los educadores que se ven en la dificultad de enseñar a niños hablantes de otras lenguas distintas al lugar de recepción.

Sin duda, el movimiento indígena y el EZLN al frente, han contribuido de manera importante en la clarificación de las perspectivas políticas de la autonomía y la diferenciación cultural. Curiosamente el proceso ha cobrado mayor fuerza con proyectos educativos y ecológicos periféricos introducidos desde afuera —de la comunidad y la etnia—, con iniciativas de organismos no gubernamentales, incluso de agencias gubernamentales, que después de pasar por el escrutinio interno de la comunidad —la capacidad de autogestión y la práctica de la libre autodeterminación— han obtenido un repunte impresionante.

En el movimiento indígena la autonomía se manifiesta de múltiples maneras: como resistencia cultural que utiliza el emblema de la identidad indígena. En este nivel, la comunidad representa el sentimiento de la etnia y la entidad sobre la cual los actores se organizan para reclamar derechos de autogobierno, y la lengua se convierte en un recurso privilegiado para recuperar la memoria y los textos de resistencia. La lucha contra las distorsiones de la identidad supone la voluntad de retroceder a los orígenes para localizar la pureza de la cultura.

Esto es algo completamente diferente al caso de luchas que buscan desmitificar los intereses asimilacionistas: de luchar contra el sistema de dominación utilizando elementos políticos indígenas y no indígenas. Esta es la otra forma que adopta la política de resistencia cultural, que recobra elementos de lucha indígena local y se

ponen en práctica estrategias de resistencia. Este nivel de resistencia cultural se puede concebir no como mera reacción contra el poder del estado-nacional, sino como un pensamiento alternativo, con otro alcance, sobre el que se construye una plataforma de lucha multicultural a nivel planetario (lo importante de este planteamiento es saber hasta que punto esta nueva concepción se basa en la ruptura de las barreras entre culturas).

De esta forma los proyectos, por discrepantes que sean, están aportando avances teóricos y prácticos, en varios sentidos: revierten los viejos enfoques que consideran que el problema descansa en las diferencias culturales; que las diferencias culturales sean tratadas como desviaciones de la norma y en este caso la alternativa sería luchar por el derecho a ser diferente y valorar la diferencia, y la premisa es que la nación solo puede ser fuerte y unida si hay consenso cultural; y que la sociedad multicultural y multilingüe debe respetar, incluso alentar, la diferencia cultural, dado que aporta elementos que enriquecen el proceso educativo.

El reconocimiento de la composición pluricultural del estado de Chiapas, así como del derecho de los pueblos indígenas a que se respeten, promuevan y difundan los elementos significativos que constituyen su cultura, plantea la necesidad de que en la Constitución Local se incorpore, por un lado, el derecho de los chiapanecos a recibir una educación conforme a la letra y espíritu del artículo 3º constitucional federal y su reglamentaria de la Ley General de Educación; por otro lado, en el marco de las reformas que se plantean a la Constitución Federal, es necesario que la reforma local considere lo siguiente:

- a) Que la educación que reciban todos los chiapanecos, difunda y promueva la historia, costumbres, tradiciones, y todos aquellos valores componentes de nuestra raíz cultural e identidad nacional.
- b) La educación indígena debe ser bilingüe e intercultural.

c) El estado debe asegurar a los indígenas una educación que respete y aproveche sus saberes, tradiciones y formas de organización.

d) Respetar el que hacer educativo de los pueblos indígenas dentro de su espacio cultural.

e) Que en la organización y formulación de los planes y programas de estudio tengan participación prioritaria los pueblos indígenas, en lo que se refiere a contenidos regionales y sobre diversidad cultural.

Estas modificaciones implican la reforma del artículo 4 de la Constitución de Chiapas.

Dentro de este mismo punto hemos considerado conveniente incluir el tema de la educación rebelde zapatista tan solo como una nota breve, para destacar lo siguiente:

- 1) las escuelas autónomas surgieron como una respuesta al incumplimiento de los *Acuerdos de San Andrés* y a la lejanía del diálogo; y
- 2) junto a este tipo de escuelas autónomas se encuentra trabajando otras primarias del sistema indígena que se han establecido por acuerdos entre la oficina de Servicios Educativos de Chiapas, la Secretaria de Atención a los Pueblos Indios y la organización Las Abejas; como en este caso, hay otras operando en las comunidades de Francisco Barrios y la Garrucha, en Ocosingo, en Acteal, Chenalhó y en las Margaritas (*La Jornada*, 14 de septiembre de 2001).

Hay preocupación de varios sectores –de la Diócesis de San Cristóbal y de la propia SEP- por el reconocimiento oficial con el que deben contar los niños que estudian en este tipo de escuela, porque a la larga no contarán con validez oficial y esto puede afectar a los niños en su escolarización subsiguiente.

El rezago educativo, deriva fundamentalmente del conflicto cultural y lingüístico generado por la propia escuela en los grupos y comunidades, al establecer normas pedagógicas y el español como lengua exclusiva en la enseñanza. Es importante que

empecemos a identificar el rezago educativo como parte del proceso de exclusión cultural y económica, provocado por los modernos sistemas educativos (neoliberales) y tratemos de llevar a cabo de manera creciente actividades multiculturales con el fin de contrarrestar una de las más feroces confrontaciones raciales que pueden apreciarse tanto en el campo como en la Ciudad.

Tras el anuncio del Presidente Vicente Fox en San Cristóbal de las Casas Chiapas, de la creación de la Coordinación General de Educación Intercultural Bilingüe CGEIB —órgano dependiente de la SEP y de la Oficina de la Presidencia para la Atención de los Pueblos Indígenas—, al parecer se establecían las primeras bases de la nueva política indigenista oficial y el gobierno pretendía de ese modo dar cumplimiento a los *Acuerdos de San Andrés* en materia educativa*. Los objetivos de la CGEIB son: 1) instrumentar una educación para la diversidad cultural y lingüística en todo el sistema educativo nacional; 2) extender los servicios educativos hacia la educación media superior y superior; y 3) rescatar y desarrollar las lenguas indígenas, así como mejorar el aprendizaje en los niveles de la educación básica (*Reforma*, 17 de enero de 2001).

Sin embargo, no es hasta la segunda mitad del año, precisamente con el Primer Informe, que podemos identificar con mayor claridad los perfiles de dicha política educativa. Entre los temas educativos mencionados en este Primer Informe⁵ se destacan: la creación de la Oficina de Representación para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, cuya labor consiste en construir mecanismos de transversalidad e intersectorialidad, participación y multiculturalidad para la acción institucional en las comunidades autóctonas. Señala además que el diseño de la CGEIB se ha realizado

*El texto de la COCOPA dice “La Federación, los estados y los municipios, deberán, en el ámbito de sus respectivas competencias, y el concurso de los pueblos indígenas, promover su desarrollo equitativo y sustentable y la educación bilingüe e intercultural (...); en consulta con los pueblos indígenas definirán y desarrollarán programas educativos de contenido regional, en los que reconocerán su herencia cultural” Reforma propuesta como fracción VII del artículo 4° Constitucional. México La Jornada, 23 de febrero de 2001.

a través de un proceso participativo con los pueblos indígenas, identificando y afinando diversos modelos de educación intercultural para los niveles básicos, medio y medio superior, normal y universitario, y para la educación de adultos. Por otra parte, enuncia que dio respuesta a demandas de organizaciones indígenas y sectores académicos e intelectuales, creando el Instituto Nacional de las Lenguas Indígenas, cuyo propósito es establecer una nueva relación con los pueblos autóctonos y un reconocimiento al carácter multicultural y multilingüe de México. Por último el Informe menciona que se reconoció a los pueblos indígenas como sujetos de interés público, al constituir el núcleo básico y esencial de sus formas de vida, lo que implica reconocer su capacidad de autogestión, acceso a la tierra, estructura comunitaria, liderazgo y mecanismos para la toma de decisiones (*Excelsior*, 2 de septiembre de 2001).

En general, este perfil nos indica que la nueva política educativa intercultural para los pueblos indígenas, comprende un proceso amplio en el que se verán involucradas las propias organizaciones indígenas, diversas universidades, organizaciones civiles e instituciones y el esfuerzo del conjunto de la sociedad. Según se ha podido leer pretende vincular la educación con las necesidades de los pueblos indios; rescatar del olvido el sistema de educación indígena para asignarle un papel relevante; abrir opciones de bachillerato y de sistemas universitarios indígenas.

Tal viraje de un sistema educativo indígena a otro, intercultural bilingüe, se explica a partir de razones que, en el fondo, tejen un argumento medular por medio del cual el gobierno pretende dar respuesta a los *Acuerdos de San Andrés* y cumplir de esa manera con las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en materia educativa y lingüística.

Frente a esto resulta poco válido el argumento que señala que la DGEI desde 1996 ya había puesto en práctica el modelo de educación intercultural bilingüe y que no representa ninguna novedad lo que están proponiendo los zapatistas. Hay que decir, que este nuevo modelo se distingue sustancialmente de aquel diseñado en 1996 en

dos aspectos básicos: se plantea la educación intercultural con una visión autónoma y comprende la educación intercultural bilingüe en los niveles medio y superior.

El III Congreso Nacional Indígena realizado en Nurió, Michoacán, es un ejemplo de lucha a favor de la inclusión y contra el neoliberalismo y un ejercicio de convivencia intercultural. Con la presencia en este Congreso de 23 comandantes del EZLN y 3 500 delegados de 40 de las 57 etnias, se demandó que la SEP deje de homogeneizar la educación dirigida a los indios y realice una educación específica para cada región, considerando que los pueblos indios deben de acceder a conocimientos universales sin abandonar lo propio. Se demandó también el reconocimiento de los derechos políticos, sociales y culturales contenidos en los *Acuerdos de San Andrés*; se planteó, por otra parte, una vez restablecido el dialogo entre el EZLN y el Gobierno Federal, realizar un Congreso Nacional de Educación Indígena, como un acto de reprobación a lo que la SEP hace, de no establecer un verdadero acercamiento para que se incluyan contenidos culturales y la diversidad que plantean los pueblos indios (*El Financiero*, 13 de marzo de 2001).

En el Congreso los delegados plantearon una serie de demandas que podemos enumerar de la siguiente manera:

1. Una educación que enseñe y difunda la historia, las costumbres y tradiciones y todos aquellos valores inherentes a las culturas indígenas; elaborar libros de texto en los que se vean expresadas las variedades lingüísticas de los grupos y no se traduzcan los libros de texto utilizados para la educación nacional.
2. Los niños no aprenden en la escuela porque la SEP envía profesores que no hablan la lengua de las localidades, por lo que deberían formar a profesores de las propias comunidades.

3. En algunas regiones ya la SEP no tiene pretexto de aplicar programas y métodos de educación bilingüe, pues ya muchas comunidades cuentan con profesionistas bilingües preparados para hacerlo, con niveles de licenciatura y maestría.
4. Hay propuestas de algunas etnias (puerépechas, nahuas, tarahumaras, mazatecos, zapotecos y mixtecos) para que las escuelas primarias y secundarias de las comunidades, sean atendidas por maestros bilingües salidos de las propias comunidades.
4. La educación oficial es altamente discriminatoria, no aceptan aún el empleo de la lengua materna para la enseñanza, y provoca, por otra parte, una desvalorización de la cultura y lengua de los niños, y la educación intercultural bilingüe que empieza a ser empleada por la burocracia suena a discurso hueco.
5. Una vez establecido el Diálogo de Paz, proponen la realización de un Congreso Nacional de Educación para los Pueblos Indígenas, con el fin de analizar cada uno de los problemas señalados.

En el fondo, se plantearon la necesidad de establecer un sistema educativo intercultural, multilingüe, democrático, que proteja y desarrolle los saberes de los pueblos indios y afiance el uso de las lenguas indígenas. Para ello consideran preciso luchar contra las fuerzas neoliberales y homogeneizantes de la globalización que atentan contra la identidad de los pueblos indios.

La educación de las poblaciones indígenas todavía no tiene el *status* de cuestión principal en la sociedad mexicana actual, a pesar de que constituye una demanda permanente de las organizaciones comunitarias e indígenas, de haber sido reivindicada frontalmente en 1994 por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en Chiapas, de constituir la mayor oferta-cobertura educativa indígena de

América Latina¹ y a pesar de que aparece como prioridad dentro del más reciente programa educativo oficial; estamos por entrar en un nuevo siglo y los temas del debate sobre la educación en nuestro país son los mismos del siglo XIX . Las discusiones sobre educación indígena han resultado menos influyentes que la doctrina de la modernización de la educación básica; de hecho, hoy preocupan más los cambios políticos, económicos y de seguridad que experimenta la sociedad mexicana, sobre todo porque no hay consenso sobre las soluciones y no se ven las conexiones con el desarrollo educativo. En suma, el futuro de la educación indígena depende más de los procesos sociales en curso que de las concepciones pedagógicas y lingüísticas.

En la definición de las políticas educativas en regiones indígenas mexicanas, organizaciones comunitarias, agencias internacionales y funcionarios de la Secretaría de Educación Pública, vía la Dirección General de Educación Indígena, o investigadores de la Educación Intercultural Bilingüe discrepan a propósito del peso específico que se le debe asignar a la etnodiversidad, a los bilingüismos, a la interculturalidad contemporánea, a la formación docente y propugnan medidas muy diversas. Es decir, los distintos sectores sociales tienen grandes discrepancias en la definición de las políticas educativas y en los factores sobre los cuales sustentar la eficiencia y calidad de los aprendizajes y el desarrollo socioeducativo.

Es un hecho que han cambiado las concepciones sobre la educación y la escuela en las regiones indígenas, pero no de un modo tan gradual y acumulativo. También es un hecho que la historia científica de esta *lucha* entre paradigmas de la educación indígena escolar todavía es una tarea por hacerse y consensuarse. Así, problemas fundamentales de la educación indígena subsisten y permanecen sin solución, a pesar de los cambios paradigmáticos (ver cuadro No. 8); problemas tales como las metodologías de enseñanza de la lengua materna y segunda lengua, la construcción étnica de la escuela bilingüe, el diseño de los contenidos curriculares, el fomento de la autoestima e identidad étnica y la revitalización de las lenguas minorizadas

CUADRO Nº 8

Paradigmas de la educación indígena escolarizada en América Latina

educación bilingüe (EB)	Modelo democratizador
educación bilingüe bicultural (EBB)	Modelos de capital humano y de superación de la marginalidad
[(educación bilingüe intercultural (EBI) educación intercultural bilingüe) (EIB)]	Modelo liberal de capital humano y
educación indígena educación multicultural	
educación endógena educación propia etnoeducación	modelo crítico de resistencia

Desde esta perspectiva, encontramos un panorama saturado de rezagos y disfuncionalidades: crisis de los modelos académicos aplicados hasta la fecha en las regiones indígenas; una gran ineficacia de las políticas lingüísticas de la escuela indígena; un arraigo social insuficiente en las comunidades y padres de los alumnos; una sujeción curricular al sistema central y una definición poco coherente con los requerimientos del desarrollo contemporáneo de los pueblos indígenas. En suma, el desencuentro, la contradicción, la cerrazón de las estructuras políticas y administrativas a los cambios que implica cualquier fórmula, que son las razones de los pobres, los marginados, los excluidos, los sin *status*.

Sobre la base de convergencias globales, cada país ha identificado y construido sus términos específicos de oferta de educación indígena, produciéndose un notable enriquecimiento y diversificación de las reformas educativas concernientes a los pueblos indígenas. En México, la flexibilidad curricular y los programas

compensatorios se establecen como las principales estrategias del más reciente proyecto educativo. Entonces cabe preguntar: ¿cuáles son los conceptos propios de la educación indígena del presente? Y, sobre todo ¿qué estrategias emplear para desencadenar las transformaciones necesarias?

En suma, se establece nuevos proyectos educativos, los cuales sustancializan el concepto de desarrollo humano y profundizan la doctrina de la modernización educativa con componentes de equidad, calidad, sustentabilidad y productividad. Dichas nociones resultan inclasificables desde el punto de vista teórico y político, porque responden más bien a ideales educativos o coyunturas políticas nacionales. Sin embargo, recurrentemente, la argumentación se sustenta en tendencias compartidas tales como las siguientes:

1. Convertida en *política pública*, la educación indígena se vincula con la reforma educativa nacional y otras reformas del Estado. De hecho, la educación indígena pública apuesta por la reforma institucional porque pretende dar más poder a los actores locales, quienes perciben actualmente las reformas como pérdidas, de modo que una interrogante de fondo es: ¿quién es el actor social de la educación intercultural bilingüe? ¿docentes indígenas, directores, supervisores o la comunidad? Pero lo interesante de la situación es que se perfila como necesaria la posibilidad de alianza entre actores sociales (externos e internos). Además, enriquece con el enfoque intercultural las demás políticas sociales: medios de comunicación, justicia, administración.
2. Un fuerte posesionamiento en torno a la educación básica, en el sentido de acrecentar la calidad y extenderla a los grupos sociales que aún la reciben en forma insuficiente. En la educación básica han de adquirirse valores esenciales, conocimientos fundamentales y competencias intelectuales que permitan aprender permanentemente. «El valor de una buena educación básica habrá de reflejarse en la calidad de vida personal y comunitaria, en la capacidad de adquirir destrezas para la actividad productiva y en el

aprovechamiento pleno de las oportunidades de estudio en los niveles medio superior y superior» (Poder Ejecutivo Federal, 1996:19)

No sólo es necesario realizar evaluaciones cualitativas y pertinentes, sino sobre todo imaginar creativamente el proceso para implantar de verdad una reforma de la educación indígena. Para ello se precisa modificar las concepciones sobre cómo opera y se arraiga un cambio en la educación. Hasta el momento se han usado principalmente argumentaciones demográficas y descripciones psicológicas, lingüísticas y sociolingüísticas de contextos indígenas para enfatizar la necesidad de cambios, pero de estas descripciones no se derivan los posibles caminos por seguir. La historia de los cambios intentados muestra también que los esfuerzos de capacitación y actualización docente han resultado inmensamente desproporcionados en relación con el poco impacto en la calidad de los aprendizajes. Estamos sobre un punto estacionario que obliga a imaginar nuevos valores, estrategias y plazos más realistas, a fin de producir un verdadero cambio en las escuelas indígenas.

CAPITULO 5.
ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS DE LA
POLÍTICA DE EDUCACIÓN INDÍGENA

5. ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS DE LA POLÍTICA DE EDUCACIÓN INDÍGENA.

El propósito de este capítulo es analizar, a más de una década de la implementación de la “modernización educativa” los resultados alcanzados en la educación indígena. Pero antes de adentrarnos en este análisis resulta necesario hacer algunas consideraciones metodológicas que orientan el análisis de dichos resultados.

5.1. Consideraciones metodológicas.

La planeación, es un proceso que implica diferentes niveles de incidencia y concreción; como son la formulación de políticas, planes, programas y proyectos. El presente trabajo gira en torno a la evaluación de políticas, y especial de una política sectorial, que es la educativa, destacando aquellas características y especificidades de la educación destinada a la población indígena.

La política y el programa educativos, se presentan como flexibles y abiertos al análisis y a la discusión; prevén, además, la necesidad de ser enriquecido en el curso de su ejecución, con la experiencia surgida del contacto con la realidad. En este sentido, se alude a una racionalidad diferente en la planeación, que considera la participación de todos los sectores sociales involucrados en el quehacer educativo; que pudiera enmarcarse en el esquema del enfoque de políticas públicas^{*}. Tiene como objeto de conocimiento las políticas, decisiones y acciones que resultan del intercambio de los agentes gubernamentales, con agentes sociales y grupos

* El campo multidisciplinario y profesional de las ciencias de política o política pública surgió a medianos de este siglo en los países anglosajones” (Aguilar V. 1992: 36). Este desarrollo de la política pública tomó como base el hecho de que las ciencias sociales deberían contribuir con su conocimiento sistemático a la solución de problemas públicos que enfrenta toda sociedad en el mundo actual; para ello resulta necesario entender y explicar la especificidad de los procesos decisionales estatales, que conforman las políticas públicas, tanto aquellos gubernamentales como los de naturaleza legislativa. Conforme se fue desarrollando “el análisis de políticas públicas se ha estrechado y a la vez delimitado la relación de los investigadores y analistas con los tomadores de decisiones” (Llerena de Thierry. 1981.: 43).

políticos. En otras palabras, busca explicar cómo se definen los problemas públicos, como se toman e implementan las decisiones y cómo se evalúan los resultados. El centro de análisis suelen ser el gobierno, en tanto que es uno de los actores centrales de las decisiones nacionales.

El enfoque de política pública en el campo de la educación, implica el análisis del costo-beneficio en el estudio de las instituciones recurriendo a herramientas conceptuales y metodológicas cuantitativas y cualitativas. De acuerdo a los planteamientos de Habermas, hay que señalar que en el desarrollo científico, la investigación puede encausarse en tres líneas: la técnica, la práctica y la emancipatoria. (Cfr. Habermas.1982). La investigación técnica se asume como una investigación dirigida; se fundamenta sobre el principio cientificista, según el cual el conocimiento sólo es posible en el sistema de las ciencias experimentales, el eje rector de la investigación es la técnica, misma que permitirá comprobar los señalamientos hipotéticos y con ello se oculta la problemática de la constitución del mundo.

El interés cognitivo práctico asume como problema central cómo es posible el progreso científico, para ello asume una lógica de la investigación que legitima la validez de formas de inferencia a partir de contexto trascendental de la acción instrumental. “Se distingue del interés cognitivo técnico porque no está dirigido a aprehender una realidad objetivizada, sino a salvaguardar la intersubjetividad... en cuyo horizonte puede la realidad aparecer como algo” (Ibídem: 183)

El conocimiento emancipatorio, tiene como meta la reflexión como tal, asegura la conexión del saber teórico con una práctica vivida. “ La autorreflexión es a la vez intuición y emancipación, comprensión y liberación de la dependencia dogmática” (Ibídem:210).

Bajo esta división cognitiva, la investigación en torno a la planeación de la educación indígena, perseguirá el conocimiento emancipatorio, - no en el idea dogmática de cambios radicales y violentos - , sino como una perspectiva de interpretar la

realidad diferente a los planteamientos del positivismo y la propuesta del empírico analítico, cuyas características esenciales son:

- La realidad tiene existencia objetiva y, para la ciencia, se reduce a lo observable.
- El conocimiento empírico es lógicamente distinto de los fines normativos (separación juicios de hecho, juicios de valor)
- Aspiración a la unidad metodológica de las ciencias.
- La finalidad de la investigación es la formulación de leyes caudales y el conocimiento. (Cfr. Von Wright, 1979:22).

Esto nos lleva a considerar que la planeación educativa en el ámbito indígena no será vista como una cosa, sino como un sujeto, producto social e histórico, con el cual se estará interaccionando mediante argumentos. esto nos lleva a no plantear hipótesis, como afirmaciones a priori que necesariamente hay que comprobar y verificadas desde la perspectiva del investigador como ente ajeno al proceso del objeto investigado; sino a la construcción a través de los procesos que permitan no sólo explicar sino comprender la problemática de investigación; en esta lógica, no se asume la postura del investigador ajeno al objeto de estudio sino como parte de un mismo proceso social. Ello implica romper con la explicación que se reduce a una descripción causal y mecanicista que busca predecir los fenómenos y vincularse a procesos de comprensión de los hechos.

Lo expuesto. conduce a tener como marco metodológico a la hermenéutica, no reduciéndola a una técnica sino a una postura filosófica, cuya esencia sea una concepción de ser. En consecuencia se parte de un análisis de las características que la modernidad asume en las sociedades actuales, para conocer el lugar que ocupan los sujetos sociales en ella, y destacar ese carácter ontológico que nos lleva a establecer relaciones entre sujetos y no sólo entre objetos. En este análisis no se rechaza ni desconoce la importancia de la ciencia y la técnica, pero se postula que no se visualicen como elementos deterministas en la solución de problemáticas. En este sentido, se tendrá que concebir la planeación como un medio y no como un fin

que tiende a la solución de problemas cuyos indicadores fundamentales son la eficacia y la ciencia.

En un segundo momento, se caracterizó al Estado, que ha asumido diferentes lógicas para dar cabida a los procesos de modernización; y para ello ha recurrido a la planeación como uno de los instrumentos fundamentales. Por ello resulta pertinente señalar los argumentos que emplea para justificar su hacer, y de esta forma interpretar y comprender sus acciones, mediante un diálogo efectivo entre sujetos (relación intersubjetiva) y teniendo un marco teórico metodológico para esta interpretación.

Hasta aquí, cabe precisar que no se deja de lado la explicación, los datos ni las evidencias, sino que son recuperados pero como parte de un proceso de construcción y no como lo dado. Es así como se incorporarán en la investigación los datos proporcionados por diferentes organismos multilaterales y nacionales (BM, FMI, BID, SEP, DGEI, etc) para comprender los mecanismos de planeación implementados en la educación indígena, mismos que serán utilizados como argumentos para cuestionar la lógica determinista .- utilitarista y pragmática que se ha seguido en la planeación.

EL objeto de estudio específico será abordado desde una investigación socioeducativa, en virtud del cual se problematiza a partir de interrogantes, de tal manera que abra posibilidades de construcción y no de afirmación (hipótesis). La educación concebida como un fenómeno social, necesariamente tendrá que considerar todas las variables con las cuales interactúa (políticas, sociales, económicos, culturales, etc.), y de esta manera, ver como inciden en la planeación educativa (como parte esencial del objeto de estudio). Por lo tanto, se realizará una investigación considerando indicadores macro-sociales y no pedagógicos ni áulicos que serían susceptibles de ser abordados desde la perspectiva metodológica de la investigación acción, o la etnografía.

No se busca negar las técnicas y las estrategias en este proceso, sino recuperarlos para apuntalar una planeación prospectiva o estratégica que incorpore todos los elementos y factores que lo rodean así como tener en el centro de su quehacer a los actores sociales. para rebasar la planeación educativa que se caracteriza por su carácter instrumental y pragmático. Y es aquí, precisamente donde radicaría el nivel de aplicabilidad de la investigación, misma que no pretende encontrar los hilos negros, sino contribuir a la posibilidad de generar espacios de reflexión, interpretación y comunicación para aspirar a acceder a la modernidad que no sea excluyente, sino a aquella que rescate a la razón y al sujeto en una misma dimensión.

Esto implica, que se analice la implementación de esta política educativa, los resultados que se han logrado en los últimos años (1989-2000); y a partir de este análisis, destacar la pertinencia de esta política. Con el propósito de tener un marco de referencia, los resultados se valoran considerando un contexto político, económico y social, y se toma como base los documentos que norman y orientan la política educativa, además se hace una recuperación de datos estadísticos para confrontar las metas y propósitos señalados en los documentos y los resultados alcanzados. Entonces, las unidades de observación fueron los documentos, planes, programas, proyectos, informes y estadísticas tendientes a instrumentar o a valorar las diferentes políticas educativas.

Los resultados que se consideran en este análisis son: la población indígena, lenguas indígenas que se hablan en la República Mexicana, población monolingüe, población bilingüe, nivel de instrucción de la población indígena, niveles de alfabetismo y analfabetismo, indicadores en respecto a la educación inicial, preescolar y primaria como: demanda potencial, atención y cobertura según lengua indígena; niveles de deserción, repetición, aprobación, niveles de eficiencia terminal, tipo de escuela, comportamiento histórico de alumnos, escuelas y docentes en la educación primaria indígena; perfil profesional de los docentes que atienden los diferentes niveles de educación indígena.

El **cuestionamiento** que orienta el desarrollo de este trabajo es el siguiente: ***¿Cuáles son los resultados alcanzados en el ámbito de la educación indígena a partir de la implementación de la política de modernización educativa, y cómo los principios de eficiencia, eficacia y productividad orientan las estrategias educativas destinadas a este sector de la población?***

Para dar respuesta a este cuestionamiento central, se plantea un marco teórico con la finalidad de conocer la orientación que subyace en la educación indígena, asimismo, se hace una recuperación del contexto histórico social en el que se instrumentan diversos mecanismos de planeación, sus fines, sus objetivos y sus alcances, para poder tener un análisis comparativo.

En este sentido, el **objetivo** principal de esta investigación es: ***Identificar y analizar los resultados de la educación indígena que se ha implementado en el contexto de la modernización y sus alcances de acuerdo a lo señalado en los documentos que norman y orientan la educación destinada a esta población.***

El supuesto que guía y orienta esta tesis, es el siguiente: ***Las políticas de educación indígena, tienen la orientación eficientista delineada por los esquemas de modernización, y que, a pesar de la ampliación de la cobertura, no han logrado superar el rezago en la atención en la demanda y la calidad del servicio.***

El análisis de la implementación de las políticas y sus resultados, se realizó considerando la educación indígena como una totalidad, marcada por una multiplicidad de factores, de contradicciones y de dimensiones que van delineando sus alcances y sus objetivos. El marco espacio-temporal en que se centra es; México y su diversidad de grupos indígenas y étnicos, y la educación destinada a dichos grupos en el contexto de la modernización educativa; 1989-2000. Aunque

cabe señalar, que se pudo contar con los datos estadísticos relativos a los diferentes niveles de educación indígena hasta el 2002.

Aún cuando el análisis se circunscribe en el territorio mexicano, no debemos dejar de lado que en el diseño y aplicación de las políticas educativas tiene un papel muy destacado diversos organismos y agentes externos a las instancias de decisión gubernamental nacional. Las políticas educativas de los últimos años se desarrollan en un contexto de crisis económica permanente. La carencia de recursos fortalece el discurso gubernamental de la eficiencia; la instrumentación racional de estos recursos, ha aterrizado en hacer más con menos y demostrar que las decisiones tomadas, son delineadas por las tendencias de la política educativa neoliberal de los últimos sexenios.

Es así que, considerando este contexto, el análisis de los resultados (con base en elementos cuantitativos y cualitativos), se destaca el impacto del programa de educación indígena, ponderando la importancia relativa de los resultados, en comparación con la magnitud del problema con el cual se relaciona.

4.2. La educación indígena: Análisis de resultados.

La intención de este apartado, es analizar algunos elementos característicos de la educación escolarizada que se desarrolla en las zonas indígenas; que a raíz del reconocimiento de su carácter bilingüe bicultural tuvo avances y retrocesos; pero aquí sólo nos ubicaremos en el contexto de la modernización educativa; en este análisis se enfatizarán los resultados obtenidos con la implementación del programa educativo destinado a este sector de la población.

En el Programa de Desarrollo Educativo, se señala que el Estado se compromete a “desarrollar una acción educativa que promueva el mejoramiento de las condiciones de vida de los pueblos indios y su acceso a los beneficios del desarrollo nacional,

aliente la observancia y la defensa de los derechos humanos especialmente de los de las mujeres y los niños, y proceda con pleno respeto a las particularidades culturales y lingüísticas de cada grupo étnico”. (PDE, op. cit: 75). La política educativa, está fundamentada en torno al discurso técnico administrativo, sustentada en los principios de mecanización, control y medición.

Pero, ¿cuál es la presencia física y numérica de los indígenas en el contexto nacional? ¿Cuáles son las lenguas que se hablan y su clasificación? El conocer estos datos, permite rebasar las políticas educativas y aspirar a apuntalar una planeación que incorpore a los sujetos a los cuales afecta o beneficia, y considerar que la categoría de “indios” no se ha perdido ni se ha erradicado. Para tener este referente numérico, es necesario acudir a datos estadísticos en cuanto a la dinámica de la población indígena, y con ello tener algunos indicadores de la población que abarcan los esquemas de planeación seguidas en torno a la educación formal. Las cifras que se presentan permiten dimensionar la problemática que aqueja a los indígenas y su educación; además, el manejo crítico de los datos estadísticos nos presenta una visión de los enormes contrastes y rezagos de la educación en este ámbito.

México, constituye un mosaico pluricultural debido a la presencia de diversos grupos indígenas cuya proporción demográfica y económica ha variado a lo largo de la historia de la nación. Han existido diferentes criterios para definir quién es un sujeto indígena. Se han establecido - por diversos investigadores - doce elementos que permiten reconocer al indígena. “a) Territorio históricamente propio y formas particulares de aprovechamiento de sus recursos naturales; b) lengua indígena; c) producción agropecuaria, modos de explotación, de consumo propio y mercado de excedentes; d) organización social, política y ceremonial tradicional. Sistemas de cargo; e) atuendo y objetos suntuarios tradicionales; f) producción artesanal y agropecuaria propia; g) medicina tradicional y curandería; h) cosmovisión y filosofía; sistema de valores; i) ceremonial religioso, civil, profano y sus instrumentos; j)

complejo alimentario; k) narrativa particular: mitos, leyendas y cuentos; l) educación y transmisión de la cultura.” (DGEI, 1996: 8).

Asimismo, para cuantificar a los indígenas se han empleado diversos criterios y mecanismos (Lengua, raza, indumentaria, alimentación, calzado, forma de dormir, etc.) (Ver cuadro No. 9); sin embargo, ha predominado el factor lingüístico para identificarlos, es decir, el habla de una lengua autóctona. Diferentes argumentos son señalados a favor del uso de este indicador: a) la lengua indígena es el criterio más certero y más sencillo de captar en los censos; b) la preservación de la lengua indígena constituye el rasgo objetivo de mayor representación entre las costumbres, valores y prácticas cotidianas que pueden definir a los grupos étnicos, se convierte en el único indicador que permite captar numéricamente a la población indígena, C) es una variable comparable a lo largo de los censos. Sin embargo, el uso de esta variable propicia que los datos estadísticos sólo sean una base aproximada, porque se excluyen a comunidades que no hablan lengua indígena, pero que no dejan de serlo, y se les atribuye “una identidad nacional a numerosas poblaciones que si bien sólo hablan el español, mantienen las mismas características sociales, económicas y culturales de los pueblos indios” (Medina, 1988: 8). Por otro lado, no se contabiliza a la población de 0 a 4 años, ello permite inferir que la población indígena es mayor al registrado por los censos; todo este sector excluido, no se consideran en la planeación educativa y lingüística; pero además, desde la década de los cuarenta, los indígenas, se integran o desaparecen en los censos nacionales de población, según la situación política y discursos legitimadores que se manejen. Además resulta subjetivo pretender estereotipar a los indígenas a partir de los rasgos físicos, sobre todo en un país como el nuestro en el que si bien el mestizaje provocó cambios en las características físicas de la población, en buena parte de ésta, la herencia indígena es la que domina en su fisonomía .

CUADRO NO. 9
CRITERIOS UTILIZADOS PARA LA DETERMINACIÓN DE LA POBLACIÓN
INDÍGENA EN LOS CENSOS DE 1940 –2000.

CENSO	INDICADOR	OBSERVACIONES
1940	Lengua e indumentaria, calzado, alimentación y formas de dormir.	
1950	Lengua e indumentaria, tipo de calzado, alimentación (maíz como base)	
1960	Lengua*	
1970	Lengua	
1980	Lengua	
1990	Lengua	Se incluye la población de 0-4 años, hijos de padres hablantes de lengua indígena
2000	Lengua	Se incluye el criterio de adscripción.

FUENTE: INEGI 1040-1990. Y LUZ MARÍA VALDÉS, 1995.

*En el censo de 1960, se plantearon preguntas relacionadas al calzado y la indumentaria, aunque no fueron publicados los datos.

Los estudios realizados muestran serias limitaciones teóricas; además resulta subjetivo pretender estereotipar a los indígenas a partir de sus rasgos físicos sobre todo en un país como el nuestro en el que si bien el mestizaje provocó cambios en las características físicas de la población, en buena parte de ésta, la herencia indígena es la que domina en su fisonomía.

No existe unidad de criterios en cuanto a la identificación étnica de censados e informantes en los censos que se citan , las cifras por tanto no reflejan datos cualitativamente confiables.

Los pueblos indígenas presentan su unidad étnica y conservan ciertos rasgos esenciales de su cultura originaria. Hablan sus propias lenguas, respetan formas dialectales, practican algunos ritos religiosos, generalmente interpretan una cosmovisión contrapuesta a la occidental y conservan ciertas normas de vida u costumbres. Expresan manifestaciones culturales propias y es probable que a partir de este tipo de expresiones, los ladinos desarrollen y fortalezcan el prejuicio étnico – entre los cuales el lenguaje es el más relevante-, son objeto de descalificación explícita, más por tratarse de manifestaciones coincidentes con ciertas características inherentes de un estrato social oprimido, por ser distintivos de una etnia.

En las últimas décadas, la tendencia y distribución poblacional ha registrado cambios, mismo que se han manifestado en la dinámica demográfica de los grupos indígenas, que ha disminuido respecto a la población total; en 1940 representaba el 15% de la población total, mientras que para el 2000, es un poco más del 7 %; aunque en números absolutos es mayor la presencia indígena. (Ver cuadro 10). La disminución que se observa en el crecimiento de la población indígena, no es un comportamiento homogéneo, hay pueblos que tienen un crecimiento alto, y otros que se encuentran estancados. A pesar de esta reducción, la población indígena está lejos de desaparecer. Ante esta evidencia, es necesario considerar a los grupos indígenas como sujetos sociales capaces de definir y tomar decisiones en torno a las acciones que le afecten, como es el caso de la educación.

Esto es, debido a la no desaparición de los indios - como han pretendido las políticas lingüísticas y educativas - a su aumento en términos absolutos, a la permanencia de sus formas específicas de resistencia y sobrevivencia, su especificidad debe ser tomada en cuenta, es decir, el crecimiento demográfico de la población indígena resulta innegable, no sólo en el presente, sino también en el futuro de México, por su presencia cultural y política. Tampoco, se debe dejar de lado el papel central que ha representa el componente indigenista en la revaloración nacional-estatal.

La lengua de un grupo social no es sólo un medio de comunicación, tiene un valor simbólico, pues a través de ella se representa la interrelación entre grupos, dichas interrelaciones manifiestan dominación, poder económico, político y el valor cultural asignado al grupo de hablantes; y en la medida que los indios olvidan sus lenguas y culturas, no pueden expresarse “como grupo, etnia o agrupación política autónoma... Se transforman en miembros del campesinado, de los pueblos - nación y de las clases trabajadoras (González Casanova, 1996: 29), pero no se puede negar la presencia de alrededor de 62 grupos étnicos distribuidos en todo el país que hablan más de 90 lenguas diferentes, caracterizados por sus valores culturales, idioma e identidad propios, y que pugnan por esquemas diferenciados pero no desiguales (ver cuadro 11).

El conflicto lingüístico entre el español como lengua nacional y las múltiples lenguas indígenas refleja uno de los mayores problemas sociales que ha obstaculizado la constitución del “proyecto de nación”, es decir, el proyecto de unidad nación al que constituye la base de la mexicanidad. La lengua indígena dominada, ve reducido su ámbito a la comunicación familiar y espontánea al interior de las comunidades y entre poblaciones rurales, donde se ve cada vez amenazada por la expansión del español..

La población indígena que ha emigrado a las ciudades, va perdiendo progresivamente su dominio de la lengua materna. En la práctica las lenguas indígenas dominadas se han visto sometidas a una política del lenguaje que apunta a la consolidación de una ideología que trata de desarrollar aún más la situación disglósica mediante la internalización de la relación asimétrica entre las dos lenguas, la generalización de juicios y prejuicios a través de los discursos públicos, en el sentido de que las lenguas dominadas serían menos aptas para las necesidades comunicativas, llegándose a una situación en que las consecuencias de la subordinación de una lengua se toman como justificación para mantener la discriminación.

CUADRO No. 10
POBLACIÓN DE 5 AÑOS Y MÁS DE EDAD HABLANTES DE LENGUA
INDÍGENA. 1940-2000

Censo	Población de 5 años y más	Hablantes de lengua indígena.	Porcentaje de hablantes de lengua indígena respecto al total de población de 5 y +
1940	16 788 660	2 490 909	14.8
1950	21 821 026	2 447 609	11.2
1960	29 146 382	3 030 254	10.4
1970	40 057 728	3 111 415	7.8
1980	57 498 965	5 181 038	9.0
1990	70 562 202	5 282 347	7.5
2000	84 794 154	6 044 547*	7.1

FUENTE: CENSOS DE POBLACIÓN Y VIVIENDA. 1940-2000

* A esta cifra, se le suma 1 233 455 niñas y niños indígenas cuyo jefe o jefa de familia hablan lengua indígena, dando un total de 7 278 002 hablantes de lenguas indígenas, lo que asciende al 7.5% de la población total nacional. El censo del 2000, consideró la variable "autodescripción como indígena", que registró la cifra de 1 103 312, contabilizándose en total 8 381 314 indígenas. (DGEI. Estadística básica de educación indígena. Mayo 2002.)

CUADRO No. 11

**LENGUAS INDIGENAS EN MÉXICO Y POBLACIÓN QUE LAS HABLAN. 2000.
Población de 5 años y más.**

Lengua	Total	Lengua	Total
Aguateco	23	Mixteco de la bajo	3708
Amuzgo	41 455	Mixteco de la Mazateca	17
Cakchiquel	210	Mixteco de Puebla	19
Cochimí	82	Motocintleco	174
Cora	16 410	Náhuatl	1 448 936
Cucapá	178	Ocuilteco	466
Cuicateco	13 425	Opata	4
Chatino	40 722	Otomí	291 722
chichimeca jonaz	1 641	Paipai	201
Chinanteco	129 871	Pame	8312
Chinanteco de Lalana	3	Papabuco	5
Chinanteco de Ojitlán	3 404	Pápago	141
Chinanteco de Petlapa	1	Popoloca	16 468
Chinanteco de Usila	50	Popoloca	38 120
Chinanteco de Valle Nal.	45	Popoloca de Oluta	14
Chocho	992	Popoloca de Texistepec	5
Chol	161 766	Purépecha	121 409
Chontal	957	Quiché	246
Chontal de Oaxaca	4959	Seri	458
Chontal de Tabasco	38 561	Solteco	6
Chuj	1796	Tacuate	1738
Guarijío	1671	Tarahumara	75 545
Huasteco	150 257	Tepehua	9435
Huave	14 224	Tepehuán	25 544
Huichol	30 686	Tlapaneco	99 389
Ixcateco	351	Tojolabal	37 986
Ixil	90	tononaca	240 034
Jacalteco	529	Triqui	20 712
Kanjobal	9015	Tzeltal	284 826
Kekchí	677	Tzotzil	297 561
Kikapú	138	Yaqui	13 317
Kiliwa	52	Zapoteco	421 796
Kumiai	161	Zapoteco de Cuixtla	4
Lacandón	40	Zapoteco de Ixtlán	1848
Mame	7580	Zapoteco del Istmo	644
Matlazinca	1 302	Zapoteco del Rincón	19
Maya	800 291	Zapoteco sureño	12936
Mayo	31 513	Zapoteco vallista	3 179
Mazahua	133 430	zapotecos Vijano	1
Mazateco	214 477	Zoque	51 464
Mixe	118 924	Otras lenguas	689
Mixteco	437 873	Lengua insuficientemente especificado	89 535
Mixteco de la costa	33		
Mixteco de la Alta	2848		
		Total	6 044 547

FUENTE: CENSO DE POBLACIÓN Y VIVIENDA. 2000. INEGI.

El problema de México se torna más complejo porque existen numerosos casos de lenguas indígenas que no tienen relación entre sí, sin que exista alguna de ellas que domine en la actualidad sobre el conjunto o que sea aceptada por los hablantes de otras lenguas. Por lo tanto, se plantea la posibilidad al menos hipotética de establecer alguna lengua indígena como segunda lengua de comunicación oficial para todo el territorio nacional.

Uno de los efectos más evidente y notorio de la educación formal, es el incremento de la población indígena bilingüe (ver cuadro 12) - aunque el uso del español sea limitado -. Este proceso de adquisición del español refleja de alguna forma un mecanismo de defensa “en el ámbito económico y burocrático dominante, pero se conserva el uso del idioma autóctono como medio de socialización de los hijos y la transmisión de la herencia cultural” (Durston, 1980:448). Es importante destacar, entonces, que pese a las cifras que muestran los censo, en cuanto a un mayor número de indígenas que hoy en día hablan español, esto no significa el desplazamiento de la lengua indígena, el español se usa como vehículo de comunicación con la sociedad nacional, ya sea para realizar transacciones comerciales necesarias o para relacionarse con las instituciones gubernamentales y en el mercado de trabajo. Además, se busca la constitución social de individuos en sujetos políticos mediante su incorporación a un orden simbólico determinado, expresado por un discurso cohesionador que estableciera una hegemonía política a nivel nacional.

La consecuencia obvia del aumento del sector bilingüe es la reducción del monolingüismo, y aunque no registra un comportamiento regular (Ver cuadro 12); en 1950 se observa la mayor reducción en términos absolutos; en los 60 aumenta; sin embargo en las décadas siguiente decrece, y esta es la tendencia que prevalece en los últimos años. Esta persistencia del monolingüismo se debe en parte en que sus rasgos culturales resultan más adecuados, para asegurarles su supervivencia como grupo, pero además que ésta tenga sentido. Las altas y bajas del número de monolingües, son consideradas fruto de la deficiente captación censal, puesto que,

las comunidades indígenas con mayor nivel de monolingüismo son aquellas que están caracterizadas por la dispersión geográfica y la marginalidad lo que dificulta el acceso para el cumplimiento de las labores censales.

La tasa de bilingüismo de las diversas etnias nos puede proporcionar un índice, aunque aproximado de la intensidad de los conceptos entre cada una de ellas y la sociedad nacional mexicana. Sin atribuir un valor fetichista a la lengua, en comparación con otros factores de etnicidad, el bilingüismo representa la condensación de varios niveles de interacción (económica y cultural), y es -más que los otros- mensurable con una cierta contabilidad.

CUADRO No. 12
POBLACIÓN MONOLINGÜE Y BILINGÜE 1940 – 2000

Año	Monolingües	%	Bilingües	%	No especificado	%
1940	1 237 018	50	1 253 891	50		
1950	2 447 609	33	1 652 341	67		
1960	1 104 955	36	1 925 199	64		
1970	859 854	28	2 251 561	72		
1980	1 174 594	23	3 699 653	71	306 791	6
1990	836 224	16	4 237 962	80	208 161	4
2000	1 002 236	17	4 924 412	81	117 899	2

FUENTE: Valdés, 1995. INEGI, CENSO GENERAL DE POBLACIÓN 2000.

La dinámica presentada por los bilingües y monolingües no es homogénea entre los estados de la República; los estados con mayor porcentaje de monolingües son Chiapas, Guerrero, Durango y Oaxaca ; mientras que los de menor porcentaje son Coahuila, Distrito Federal, Tamaulipas, Nuevo León y Morelos que concentran menos del 1% de la población monolingüe. Las comunidades indígenas han optado -

hasta el momento - por la continuidad de sus lenguas, y como algo necesario han accedido a la adquisición y empleo del español.

Algunos grupos como los nahuas, los mayas, zapotecas, mixtecos suman cientos de miles y dominan la población de zonas enteras del país, aunque con frecuencia están fragmentados en pequeñas comunidades. Otros como los lacandones, kiliwas, cocapas, pais-pais han quedado reducido a unos cuantas decenas de familias. Algunos continúan viviendo totalmente aislados y han conservado casi intacto su mundo religioso, aunque la mayoría ha ido incorporado gradualmente a su vida las características del entorno mestizo. Son siete las principales lenguas que se hablan en el país, las cuales concentran el 66,5% de los hablantes en lengua indígena. (Ver cuadro No. 13)

CUADRO No. 13
LENGUAS INDÍGENAS CON MAYOR PORCENTAJE DE HABLANTES.

Lengua	%
Náhuatl	24.0
Maya	13.2
Zapoteca	7.5
Mixteca	7.4
Tzotzil	4.9
Otomí	4.8
Tzeltal	4.7
Resto de lenguas	33.5

FUENTE: DGEI. Estadística básica de Educación Indígena. 2002.

Los más de 7 millones de indígenas registrados por el censo de 2000, se distribuyen de manera irregular sobre el territorio del país, pues, en algunos estados se concentra el mayor número de indígenas, como son los Estados de Oaxaca, Chiapas, Veracruz, Yucatán, Puebla, Hidalgo, Estado de México y Guerrero. (ver cuadro No. 14). Estos estados manifiestan indicadores socioeconómicos muy bajos, que repercute en las condiciones de pobreza y miseria en que viven sus habitantes.

De los datos estadísticos que se han presentado, se observa que no existe un grupo indígena ni una lengua dominante, pero esto no debe ser un obstáculo para una planeación - y no sólo política⁶ - educativa como una forma de apuntalar y promover las lenguas minoritarias y que no tienda a su eliminación como se ha pretendido hasta el momento, y en este sentido rebasar el indigenismo, que se caracteriza por ser “una propuesta de aculturación cuya lógica consistió en interpretar lo indígena como expresión de un pasado comunitario que debía disolverse en cuanto pasaba a formar parte de una identidad nacional homogénea... no ponía en tela de juicio las estructuras de la sociedad...” (Roitman, op. cit: 50). Es decir, se emplea únicamente como símbolo de unidad pero no considera el indio ni étnica ni culturalmente como diferente; y no se puede negar que el ritmo de crecimiento de la población indígena ha ido disminuyendo.

La diversidad geográfica, las formas históricas de poblamiento, los recursos naturales, la densidad y composición de la población, y el desigual grado de desarrollo económico, son los factores que determinan la formación de regiones particularizadas que con frecuencia se expresan en la consolidación de culturas regionales con rasgos distintivos en muchas órdenes de la vida social. La diversificación regional ha sido empleada para explicar, no solo las condiciones actuales de la economía y la sociedad nacionales, sino también muchos aspectos del desarrollo histórico en América Latina.

⁶ Una política es una actitud oficial de los órganos de gobierno hacia las lenguas que se hablan en el país; “no requiere por fuerza saber cuántas y cuáles son las lenguas a las que se dirige, y menos falta les hace conocer su clasificación” (Manrique, 1997: 39).

CUADRO No. 14
DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN HABLANTE DE LENGUA INDÍGENA POR
ENTIDAD FEDERATIVA.

Entidad Federativa	%
Oaxaca	17.9
Chiapas	14.5
Veracruz	9.8
Puebla	9.4
Yucatán	8.9
México	6.4
Guerrero	5.8
Hidalgo	5.6
San Luis Potosí	3.4
Quintana Roo	2.8
Distrito Federal	2.7
Michoacán	2.0
Resto de los Estados.	10.8

FUENTE: DGEI. Estadística básica de Educación Indígena. 2002

Las condiciones de desigualdad en que viven los pueblos indígenas, respecto al resto de la sociedad, también se refleja en la educación, el índice de analfabetismo es muy elevado y gran porcentaje no concluye su instrucción primaria. (ver Cuadro no. 15). Es por ello, que resulta también necesario reestructurar la planeación de la educación en este ámbito, buscando elevar la cobertura y los niveles de eficiencia terminal. Por lo tanto, la modernización educativa, incide en todos los niveles e instituciones, por lo que la educación indígena no es ajena a este proceso, y se señala como su objetivo primordial proporcionar "...una educación de calidad que

compense los efectos de las desigualdades sociales que restituya a los indígenas oportunidades para una vida mejor...” (PMEI 1990 - 1994:29), pareciera entonces, que la reforma educativa, por sí sola puede lograr la equidad, que no se ha logrado en el nivel económico y político.

Cuadro No. 15
NIVEL DE INSTRUCCIÓN Y CONDICION DE ALFABETISMO DE LA POBLACIÓN
HABLANTE DE LENGUA INDÍGENA

INDICADOR	1990	1995
Porcentaje de población hablante de lengua indígena:		
De 6 a 14 años que asiste a la escuela	69.8	
De 15 años y más que asiste a la escuela	5.7	
De 15 años y más sin instrucción	38.6	
De 15 años y más con primaria incompleta	34.2	
De 15 años y más con primaria completa	14.4	
De 15 años y más con instrucción postprimaria	12.8	
Porcentaje de población hablante de lengua indígena:		
De 6 a 14 años que sabe leer y escribir	71.7	67.5
De 8 a 14 años que sabe leer y escribir	81.2	77.7
Tasa de alfabetismo	59.1	61.6
Tasa de alfabetismo de la población femenina	48.2	51.1
Tasa de alfabetismo de la población masculina	70.3	72.2

FUENTE: INEGI. Censo de población, 1990 y conteo de población y vivienda, 1995.

De acuerdo con el censo 2000, la población analfabeta a nivel nacional es de 5.9 millones, esto es el 9.5 % de la población total de 15 años y más; de los cuales 1 564 856 son indígenas, es decir el 34 % de los Hablantes de Lengua Indígena de 15 años y más. La tasa de analfabetismo entre la población indígena triplica la media nacional. El 51.6% de los Hablantes de Lengua Indígena mayores de 15 años no tiene concluida la educación primaria, mientras el promedio a nivel nacional es 36%. A la condición de analfabetismo, se añade en muchos casos, el desconocimiento del español, lo que coloca a los indígenas en una situación de mayor vulnerabilidad; las mujeres son las más expuestas a esta situación por ser el grupo con mayor grado de monolingüismo, y por lo tanto de analfabetismo. (ver cuadro No. 16)

CUADRO NO.16
NIVELES DE ALFABETISMO Y ANALFABETISMO EN LA POBLACIÓN
INDÍGENA, SEGÚN SEXO.

INDICADORES	HOMBRES (%)	MUJERES (%)
Población monolingüe	11.3	20.3
Población analfabeta	29.6	48.1
Población analfabeta mayor de 15 años	51.03	87.2
Asistencia a la escuela	73.0	67.5
Sin instrucción primaria	28.0	45.8
Con instrucción postprimaria	15.8	8.9

FUENTE: Bonfil paloma y Marcó de Pont R. 1999.

La superación de las múltiples problemáticas que aqueja a la educación indígena, se convierte en una meta fundamental en la reforma educativa; y cuyo sustento es el reconocimiento de la pluralidad social. Esto se convierte en el planteamiento central de la modernización de la educación indígena, cuyas acciones se encaminan a “fortalecer los valores y expresiones culturales de los grupos indígenas al mismo tiempo se ampliarán sus espacios de participación en el desarrollo nacional y sus

beneficios "(PME. Op. Cit: 41); por otro lado, la política educativa para la población indígena contempla que la calidad de los servicios sea igual a la que se ofrece en el resto de la población; mejorar la eficiencia terminal y fortalecer los elementos culturales.

Esto es, constituye la posibilidad de "atender en sus lugares de origen y con sus características lingüísticas y culturales a un sector de la población que se encuentra en condiciones de desigualdad económica y social, frente al conjunto de la sociedad. Se funda en el respeto a la identidad étnica a la vez que introduce al individuo a la dinámica del desarrollo nacional, respeta la identidad local a la vez que promueve la identidad nacional" (Fundamentos para la MEI, 1990: 7). Es decir, el propósito que se le adjudica a la educación en el proceso de modernización es aportar elementos a los indígenas que le permita acceder a la "modernidad", y por lo tanto, lo que continúa prevaleciendo es la idea de integración de éstos a la sociedad nacional; que lleva intrínsecamente el uso de la violencia contra la identidad cultural; en este sentido, la educación se emplea como el medio eficaz para adaptar al indígena y socializarlo para satisfacer las exigencias y necesidades de la anhelada modernización que conduzca al pleno desarrollo; a pesar de ello se plasma en los documentos y en los discursos que se respetará y consolidará la cultura y los valores de los indígenas, pero la violentación de sus formas de vida es cada día más sistemática.

Los niveles que se imparte en la educación indígena son principalmente, inicial, preescolar y primaria; el Programa Nacional de Acción que México adopta a partir de las recomendaciones internacionales, estableció como objetivo para la educación inicial "ofrecer a los niños menores de 4 años de edad, principalmente en las zonas rurales, indígenas y urbanas marginadas, iguales oportunidades de servicio educativo, mediante un modelo que nivele sus potencialidades de desarrollo y fomente actitudes de solidaridad, valores, educativos y pertenencia al grupo social (DGEI, 1994: 4).

Las estrategias que se plantearon para alcanzar estos objetivos fueron:

- Extensión de la cobertura, a través de dos vías: a) ampliar y mejorar el servicio escolarizado; y, b) incrementar la atención mediante la modalidad escolarizada con la participación de los padres de familia, quienes son capacitados para cumplir con este propósito.
- Articular la educación inicial con la preescolar y la de adultos; incorporar contenidos relacionados con el medio ambiente y salud.
- Adoptar mecanismos sociales que beneficien este nivel educativo.

El programa de educación inicial, tuvo como sustento las experiencias emanadas del Programa de Educación y capacitación para la mujer indígena cuyo propósito explícito es el apoyo a la mujer en su desempeño como madre de familia y miembro de la comunidad. De ello, se derivaron las Orientaciones de la Educación Inicial en las Zonas indígenas, así como el Paquete de Láminas de este nivel. La población que atiende dicho nivel es de 0 a 3 años; no tienen carácter escolarizado. (ver cuadro No. 17).

Se capacitaron en el ciclo escolar 94 - 95 aspirantes a prestar sus servicios a este nivel, exigiéndoles como requisito haber concluido el bachillerato (antes de ello sólo se pedía la secundaria). La educación inicial tiene como “propósito favorecer el desarrollo de las capacidades físicas, cognoscitivas, afectivas y sociales del infante, estimulando su participación activa en el proceso educativo” (PME, op. cit.:33).

Antes de 1994, no se contaba con lineamientos expuestos ni plan de estudios para la educación de los niños menores de 4 años. En el año citado, se elaboraron, reprodujeron y distribuyeron 9 000 ejemplares de diferentes materiales didácticos, entre los que se encuentran:

- Lineamientos de la Educación Inicial en las Zonas Indígenas (6 000)
- Paquetes de láminas Educativas (3000)

CUADRO NO. 17
ESTIMACIÓN Y PROYECCIÓN DE LA POBLACIÓN DE 0 A 3 AÑOS.

EDAD	POB. TOTAL 1990	POB. INDIGENA 1990	POB. TOTAL 1995.	POB. INDIGENA 1995
0	1 927 827	213 603	2 002 677	230 077
1	1 852 748	205 284	1 994 165	229 099
2	2 057 674	227 990	2 163 370	248 538
3	2 169 738	240 407	2 292 702	263 397
0 A 3	8 007 987	887 284	8 452 914	971 111

FUENTE: INEGI. censo de población y vivienda . 1990. INEGI. Conteo de Población. 1995.

A través de los servicios de esta modalidad educativa, para el ciclo escolar 2001.2002, se atendieron 100, 565 personas, de los cuales 50 890 fueron padres de familia (principalmente mujeres) y 49 675 niñas y niños de 0 a 3 años de edad, en 1 822 centros educativos, con 2031 docentes (DGEI, 2002). Si bien representa un considerable avance el haber planeado las actividades de este nivel, sólo se ha concretado a un crecimiento numérico de aulas, promotores, y alumnos, los cuales sólo han sido captados alrededor del 3% de la población demandante de este servicio, que asciende a 971 111 niños. Los estados que concentran la mayor población atendida en educación inicial indígena son: Oaxaca, San Luis Potosí, Chiapas, Guerrero y Quintana Roo. (ver cuadro 18), lo que nos permite inferir que el resto de los estados con población indígena no tienen atención en este nivel o es mínima la cobertura que existe.

CUADRO No. 18
EDUCACIÓN INICIAL

Entidad federativa	Población atendida	Docentes	Escuelas
Oaxaca	18 195	326	325
San Luis Potosí	10 307	174	173
Chiapas	9 138	142	140
Guerrero	6 367	168	145
Quintana Roo	6 344	111	108
Resto de los Estados	50 214	1 110	931
Total	100 565	2 031	1 822

FUENTE: DGEI. Estadística básica de Educación Indígena. 2002

En el nivel inicial, se atiende únicamente 43 lenguas indígenas, dejando sin atención a la población de las otras lenguas, lo que va en detrimento del nivel de cobertura que se ha pretendido impulsar en los últimos años. Las lenguas Náhuatl, maya, mixteco, mayo y chol las que concentran más de la mitad de la población atendida. (ver cuadro 19.)

El servicio de educación inicial es atendido en su mayor parte por mujeres, ya que este servicio está destinado a la atención de niños menores de 4 años de edad, que de entrada pareciera una situación de discriminación sexual, sin embargo en los últimos años el personal docente masculino se está integrando a la labor de este nivel educativo. Casi la mitad de los docentes indígenas tienen estudios de bachillerato, ello conduce a que las personas habilitadas como docentes no cuenten siempre con la formación necesaria para atender a los niños de esta edad. (ver cuadro no, 20)

CUADRO No. 19
POBLACIÓN INDÍGENA ATENDIDA EN EDUCACIÓN INICIAL, SEGÚN LENGUA

Lengua	Población atendida*	%
Náhuatl	16 071	16.0
Maya	13 049	13.0
Mixteco	8 612	8.6
Mayo	7 508	7.5
Chol	5 121	5.1
Resto de las lenguas	50 200	49.8
Total	100 565	100.0

• Incluye a 50 890 padres de familia y 49 675 niñas y niños.
 FUENTE: DGEI. Estadística básica de Educación Indígena. 2002.

CUADRO No. 20
NIVEL ACADÉMICO DE LOS DOCENTES DE EDUCACIÓN INICIAL INDIGENA

Nivel académico	2000-2001		2001-2002	
	Docentes	%	Docentes	%
Nivel básico	67		78	
	3.6		3.8	
Nivel medio superior	1	028	970	
	55.9		47.8	
Nivel superior	730		973	
	39.7		47.9	
Posgrado o especialización	14	0.8	10	
			0.5	
Total	1 839	100	2 031	100

FUENTE: DGEI. Estadística básica de Educación Indígena. 2002.

Con la modernización, la educación básica indígena pretende: vincular los niveles inicial, preescolar y primaria; articular y conciliar los estilos culturales de la comunidad con los de la escuela; promover la formación del personal docente, para que desempeñe su labor con actitud consciente, crítica y valorizada de tal manera que contribuya en la educación integral de los indígenas y que ello se traduzca en el cambio de sus condiciones de vida dentro de la propia comunidad y de la sociedad en general; generar el bilingüismo, con el afán de propiciar las circunstancias que permitan su uso, y que conduzcan a un equilibrio entre el dominio y estudio del español, del castellano y con el de las lenguas indígenas dentro del contexto sociocultural del indígena; ser modernizadora, ajustando el sistema escolar, a las necesidades económicas, tecnológicas, científicas y sociales del país del momento histórico; es decir, el desarrollo de la escuela y educación en el medio indígena antes que intentar satisfacer los propios requerimientos de dichas comunidades, el avance o estancamiento de la educación se ha supeditado a las exigencias de carácter político, económico y cultural de una sociedad nacional.

En cuanto a la educación preescolar, se concreta en ofrecer una educación “de calidad a todos los niños que la demanden y que estimule desde los primeros años de escolaridad su desarrollo en un contexto pedagógico adecuado a sus características y necesidades” (DGEI, 1994; 8).

Con la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (1992), se intensificó la política modernizadora del Estado, donde no reconoce o no cabe la pluralidad cultural de la sociedad mexicana; con este Acuerdo, se promueve una serie de acciones para actualizar el plan de estudios del nivel preescolar en el medio indígena, que venía operando desde cuatro años atrás. Esta actualización se dio en función a los requerimientos de la reforma educativa modernizadora. El resultado obtenido de estas acciones fue la elaboración del Programa de Educación Preescolar para Zonas Indígenas, que se operacionaliza en el ciclo escolar 94-95, el cual retoma los principios y orientaciones metodológicas del Programa Nacional.

Asimismo, se diseñó la Guía didáctica para la educación preescolar y 14 juegos fonéticos.

Los objetivos principales de la educación preescolar se encaminan al desarrollo de todas aquellas habilidades y capacidades que permitirán al alumno iniciar el proceso de lecto - escritura y adquirir los contenidos propuestos en el nivel primario (Cfr. Bases Generales de la Educación Indígena: 95). La población indígena de 4 y 5 años, en 1995, era de 381 267 habitantes, que representa la demanda potencial para el nivel preescolar, de los cuales se atendieron 235 107 alumnos en el ciclo escolar 1995-1996 (Cuadro 21 y 22), en 7519 centros. Esto implica que sólo son atendidos el 61.6% de la población demandante. El número de lenguas indígenas atendidas en este nivel es de 45, lo que representa poco menos de la mitad de las que se hablan en el país. Esta tendencia a no cubrir toda la demanda potencial, se continúa dando, puesto que la infraestructura y los docentes no incrementan proporcionalmente a la demanda. Cabe señalar que los datos estadísticos del 2002, reportan un ascenso en la atención a la demanda, la cual ascendió a 288 952 niñas y niños de 4 y 5 años de edad, atendidos en 8 295 centros; pero aún así, se continúa lejos de cubrir la demanda potencial. Los estados de Oaxaca, Chiapas, Puebla Veracruz y Guerrero concentran el 69.4% de la matrícula, en tanto que el resto de las entidades sólo alcanzan un 20.4% de la atención, cuando la población demandante es mucho más de la atendida.

La introducción de una segunda lengua, en la edad preescolar provoca un desequilibrio en el dominio que el niño ha alcanzado sobre el manejo lingüístico de su idioma materno; el nivel fonológico consolidado a esta edad, es posible que sufra alteraciones, debido a las interferencias que se establecen entre dos sistemas de sonidos diferenciados.; la adquisición de una lengua es un proceso, que si no alcanza su propio grado de desarrollo, por la irrupción de otro idioma, difícilmente podrá consolidarse como medio eficaz de comunicación y simbolización de la realidad.

CUADRO No. 21

ESTIMACIÓN Y PROYECCIÓN DE LA POBLACIÓN INDIGENA DE 4 Y 5 AÑOS.

EDAD	POB. TOTAL 1990	POB. INDIGENA 1990	POB. TOTAL 1995	POB. INDIGENA 1995	POB. INDÍGENA 2000
4	2 187 191	242 341	2 271 186	260 925	263 271
5	2 115 948	145 560	2 205 368	120 342	129 609
4 a 5	4 303 139	387 901	4 476 554	381 267	392 880

FUENTE: Datos tomados del Censo de Población y Vivienda 1990, 2000; y del Censo de Población 1995. INEGI.

CUADRO No. 22

**EDUCACIÓN PREESCOLAR.
ATENCIÓN EN EL CICLO ESCOLAR 2001-2002**

ENTIDAD	ALUMNOS	DOCENTES	CENTROS
Baja California	1318	69	33
Campeche	3821	215	115
Chiapas	51791	2069	1 299
Chihuahua	2733	166	161
Durango	885	78	71
Guanajuato	102	5	1
Guerrero	24422	1230	638
Hidalgo	13988	763	492
Jalisco	1108	61	53
México	8042	455	272
Michoacán	8247	453	164
Morelos	200	10	3
Nayarit	2420	136	102
Oaxaca	60416	2793	1 583
Puebla	36237	1430	900
Querétaro	2189	99	86
Quintana Roo	3166	199	104
San Luis Potosí	11492	718	421
Sinaloa	919	51	33
Sonora	5565	352	219
Tabasco	6473	326	130
Tlaxcala	937	48	17
Veracruz	27609	1809	1 129
Yucatán	14871	655	269
Total Nacional	288 952	14 190	8 295

FUENTE: ESTADÍSTICAS DE LA DGEI.1996

Una de las tareas principales de este nivel es la consolidación y reforzamiento de la lengua de los alumnos, es decir, posibilitar que el alumno pueda utilizar el lenguaje en situaciones que no dependan de un propósito inmediatista, y propiciar con ello la conceptualización, creación y adquisición del conocimiento. Imponer una segunda lengua en esta etapa es frenar el desarrollo global del idioma materno y, en consecuencia, limitar el potencial creativo e intelectual del niño, como pareciera ser el propósito de la educación preescolar indígena, al no tener una atención en todas y cada una de las lenguas que se hablan en el país (ver cuadro 23). Actualmente, el servicio de educación Preescolar indígena atiende a 43 lenguas en el país, siendo 5 las lenguas que presentan mayor concentración de la matrícula; Náhuatl, mixteco, maya, zapoteco y Tzeltal.

El servicio de educación preescolar es atendido en su mayor parte por personal femenino, cuya formación académica va desde el nivel básico, hasta el posgrado o la especialización, pero la mayor concentración se da en los niveles medio superior y superior, (ver cuadro 24) ello porque se ha implementado como requisito para ser habilitado como docente contar con al menos el bachillerato, aunque esto no evidencia ni un mayor compromiso ni una mejor preparación para enfrentar a los niños con procesos de conocimientos que les permita revalorarse en la dinámica social.

En el nivel preescolar, la relación de maestros por escuelas entre de maestros por escuela entre 1980 y 1990 ha sido de uno, mientras que la proporción de alumnos atendidos por escuela se ha incrementado de 28 en 1980 a 35 en 1990; como vemos la infraestructura se mantiene porcentualmente, mientras la matrícula tienen un crecimiento importante en los últimos años. (Cfr. Prontuarios de DGEI).

Los propósitos y estrategias planteadas en el Programa de Modernización Educativa, están muy lejos de concretarse en la realidad que vive la población indígena, puesto que la no se ha logrado atender toda la demanda potencial, en cada uno de los niveles que conforma la educación indígena; el total de la población atendida representa aproximadamente el 50% (ver cuadro No. 25).

CUADRO No. 23
EDUCACIÓN PREESCOLAR
ATENCIÓN POR LENGUA EN EL CICLO ESCOLAR 2001-2002

LENGUA	ALUMNOS	DOCENTES	CENTROS
Amuzgo	2937	148	54
Cackiquel	21	1	1
Chatino	2370	98	52
Chicimeca	102	5	1
Chinanteco	7415	362	220
Chol	11298	469	274
Chontal de Oax.	1197	54	36
Chontal de Tabs.	5261	272	102
Cochimi	24	2	2
Cora	1100	61	37
Cuicateco	89	7	2
Hñahñú	1509	62	38
Huave	11477	641	428
Huichí	1180	51	19
Kanjobal	1786	100	90
Mame	58	2	1
Maya	2130	92	83
mayo	21198	1036	467
Mazahua	5375	338	217
Mazateco	4972	267	190
Mixe	8580	418	251
Mixteco	4528	209	107
Motzintleco	21733	1075	654
Náhuatl	23	1	1
Ocuilteco	72835	3755	2220
Pame	18	2	1
Pima	1062	64	45
Popoloca	1060	41	24
Popoluca	1283	79	47
Purépecha	6811	363	103
Seri	142	9	6
Tarahumara	2679	162	157
Tenek	4499	272	169
Tepehua	401	28	16
Tepehuano	1039	86	77
Tlapaneco	6222	321	169
Tojolabal	3725	149	99
Totonaco	11937	626	395
Triqui	1420	66	47
Tzetzal	18652	740	451
Tzotzil	14691	577	360
Yaqui	1066	61	30
Zapoteco	19533	870	460
Zoque	3514	148	92
Total.	288 952	14 190	8295

FUENTE: ESTADÍSTICA DGEI. 2002

CUADRO No. 24
NIVEL ACÁDEMICO DE LOS DOCENTES DE EDUCACIÓN PREESCOLAR
INDÍGENA

Nivel académico	2000-2001		2001-2002	
	Docentes	%	Docentes	%
Nivel básico	508	3.6	488	3.4
Nivel medio superior	5714	41.2	5418	38.2
Nivel superior	7584	54.7	8202	57.8
Posgrado o especialización	64	0.5	82	0.6
Total	13870	100	14190	100

FUENTE: DGEI. Estadística básica de Educación Indígena. 2002.

CUADRO No. 25
COBERTURA EN LA EDUCACIÓN INDÍGENA

Nivel	SEP DGEI <i>Atención en 24 entidades</i>			CONAFE PAEPI <i>Atención en 16 entidades</i>	
	Población atendida	Centros de enseñanza	Docentes	Población atendida	Docentes
Inicial	40 694	1 772	47 814	-----	3 522 <i>Docentes</i> 286 <i>capacitados</i> <i>res</i>
Preescolar	282 685	8 080		11 364	
Primaria	767 555	8 558		17 939	

FUENTE. Oficina de representación para el desarrollo de los pueblos indígenas, 2001.

En 1990, se promueve a través de la planeación educativa, la implementación de un programa compensatorio: “El programa para abatir el rezago educativo (PARE), y

que señalaba como propósito “Elevar la calidad de la educación indígena en los estados de Chiapas, Oaxaca, Guerrero e Hidalgo, a través de la aplicación de la tecnología moderna de computación en las tareas de enseñanza, utilización y desarrollo de las lenguas indígenas de los educandos, para la producción, impresión y aplicación pedagógica de materiales escritos en lengua étnica” (DGEI, 1993).

Es así que, en el marco de la modernización educativa, se realizaron diferentes proyectos con el propósito de presentar una propuesta de currículo y materiales de la educación primaria bilingüe; los planes y programas de estudio de este subsistema, se basan en el plan y programa para la educación primaria (1993), cuya adecuación se plasman en los libros en lenguas indígenas. Entre los proyectos que se pretendían alcanzar destacan:

- Elaboración de 27 estudios sobre lenguas indígenas, que sirvieron de insumo para la elaboración de 78 libros del primer ciclo (1° y/o 2°), de primaria. Dichos textos retoman el enfoque y las orientaciones metodológicas de los planes y programas de educación primaria nacional e incorpora contenidos propios de los grupos étnicos. Los libros de texto gratuito en lenguas indígenas están elaborados por ciclos y presentados por partes .
- Como complemento a los textos en lengua indígena se elaboraron materiales del español como segundo idioma; asimismo se da el reconocimiento de las lenguas indígenas como una asignatura más de la educación primaria.
- Se elaboró el documento Orientaciones para la Enseñanza bilingüe en las primarias de zonas indígenas. (Cf. DGEI. Informe 1994).
- También se imprimieron libros de Matemáticas de 1er. Grado en 4 lenguas y se tradujo a otras 23.

La elaboración de los libros de texto en lenguas indígenas ha jugado un papel estratégico, para lograr una “más eficiente” castellanización de los grupos indígenas; sin embargo, su empleo es únicamente hacia este objetivo,; y no se conciben las lenguas como medio fundamental para la adquisición de conocimientos de otras asignaturas, por ello la educación y la escuela, se convierten en espacios “prioritariamente monolingüe en la lengua dominante, ya que la lengua castellana, aún en muchas escuelas bilingües, es la única instrucción e interacción continua entre alumnos y maestros.” (Coronado, 1997: 135). Así, la mayoría de los programas de educación que incluyen la lengua y cultura indígenas, se reducen al empleo de las lenguas en los primeros años de instrucción primaria; el uso de la lengua materna en el espacio educativo tienen un carácter instrumental para la enseñanza del español, “el carácter instrumental de la lengua nativa y no como lengua de instrucción se refleja en la ausencia de acciones para su desarrollo; aunque sí aparezca esta intención en los programas, pero es limitado en su aplicación real en las escuelas” (Coronado, op. cit: 78).

Muchos de los materiales editados, no responden a las características de los destinatarios (o los profesores no lo han hecho significativos de acuerdo al contexto), y no se han consolidado porque el carácter pluricultural y plurilingüe de nuestro país, dificulta la producción de textos para cada uno de los grupos étnicos y cada una de las lenguas que se hablan en el territorio mexicano; porque no existe una producción teórica, metodológica y técnica en el rubro lingüístico que apoye la elaboración de libros, y porque, este tipo de medida responden ante todo a tiempos y fines políticos, más que a aspectos pedagógicos. Por otro lado, los materiales producidos priorizan el aprendizaje de la lengua, buscan dinamizar el proceso de enseñanza aprendizaje de la lecto escritura, lo que implica una atención parcializada de los diferentes aprendizajes, dado que no hay producción de textos o materiales para otras áreas como las ciencias naturales o ciencias sociales, además de que se ha dado mayor importancia a los grupos étnicos mayoritarios, perpetuando con ello, la marginación y la discriminación que han sufrido las comunidades indígenas, al no representar una factor estadístico de relevancia.

Otra de las medidas implementadas para apoyar a la población indígena que es atendida en el servicio educativo, es la creación de los albergues escolares y coadyuvar con ello, a disminuir el abandono escolar; sin embargo, muchos de estos centros no reúnen las condiciones mínimas para ser habitables, provocando que muchos de los niños se enfermaran y terminaran de igual manera desertando de la escuela, ¿así queremos ser modernos?

Es interesante conocer las características que presentan las escuelas de educación primaria en los últimos años, para valorar el avance que se tiene en la atención a las comunidades indígenas y determinar el vínculo entre el discurso oficial y las condiciones prácticas. La educación primaria bilingüe bicultural, atiende a la población de 6 a 14 años, la cual se estima en 1 301 375 (Ver cuadro 26); de éstos fueron atendidos 806 530 alumnos en el ciclo escolar 2001- 2002 (ver cuadro 27), es decir, el 61.9% de la demanda potencial. Si bien, las cifras registradas en este ciclo escolar manifiestan un avance en cuanto la cobertura, pero no así en los resultados, dado que los problemas se continúan presentando en este ámbito. Este nivel representa una de las pilares más importantes de la educación indígena, sin embargo, algunos de los principales indicadores, evidencia que está lejos de cumplir con los objetivos planteados. (Ver cuadro 28, 29, 30, 31).

En esencia, se debe a que el ejercicio de planeación no ha adecuado los contenidos a los intereses y necesidades de la población a la que va destinada, y la cual no ha tomado parte en este proceso de planeación. De acuerdo con Olac Fuentes "... para incorporar a este sector, no es suficiente la simple extensión de la escuela: se requiere de modalidades y estrategias específicas y de una inversión por persona atendida que tiende a ser más alta que la requerida por los servicios "normales". La estrategia más elemental, consistente en la complementación de las escuelas primarias que no ofrecen los seis grados y que por tanto inducen al abandono escolar, se fue desarrollando de una manera más lenta, de manera tal que al terminar la década, una de cinco escuelas no contaba con seis grados, en tanto las

atendidas por un solo maestro representaban el 21 por ciento del total (Fuentes, 1982:79-78).

CUADRO No. 26
POBLACIÓN INDÍGENA DE 6 A 14 AÑOS.

EDAD	POB. TOTAL 1990*	POB. INDIGENA 1990	POB. TOTAL 1995**	POB. INDIGENA 1995	POB. INDIGENA 2002
6	2 115 168	145 506	2 169 899	130 162	140 175
7	2 089 506	143 741	2 108 583	128 666	138 783
8	2 189 467	150 617	2 268 118	152 954	164 886
9	2 052 145	141 171	2 115 595	130 174	140 044
10	2 160 100	148 597	2 265 382	155 220	162 174
11	1 926 021	132 494	1 998 482	116 446	120 985
12	2 169 290	149 229	2 232 824	151 508	158 153
13	2 043 206	140 556	2 089 012	132 528	138 257
14	2 090 475	143 807	2 084 348	131 692	137 918
6 A 14	18 835 378	1 295 718	19 332 243	1 229 350	1 301 375

Datos tomados del Censo de Población y Vivienda 1990*; y del Conteo de Población 1995. INEGI. DGEI, 2002.

La elaboración de recursos y auxiliares didácticos son parte prioritaria en todo proceso educativo, en este sentido si éstos no responden a las características de los destinatarios o pretenden justificarse solamente al margen del plan y programa, carecerán de significación, tal es el caso de los materiales de apoyo de la educación indígena, ya que a pesar del esfuerzo por fortalecer el proyecto de este sector de la población con la producción de textos en lengua indígena, no se ha consolidado por una serie de dificultades, entre las que podemos señalar las siguientes:

- El carácter plurilingüe y pluricultural de México dificulta la posibilidad de producir textos acorde a los diferentes grupos étnicos.
- Las diferencias dialectales de algunas lenguas como el mixteco y el zapoteco.
- La falta de voluntad política para solventar la problemática.
- la casi nula producción teórica, metodológica y técnica en el campo lingüístico. Socio educativo y cultural de los pueblos indios.
- Criterios normativos para la producción de materiales didácticos generales y no específicos para el subsistema.

La insuficiente producción de textos con características específicas de los pueblos indios, propició la utilización exclusiva de libros producidos por la Comisión Nacional de Libros de texto Gratuito con contenidos acordes a las zonas urbanas y rurales del país: esto implicó que el proceso enseñanza aprendizaje fuese impartida casi exclusivamente en español ocasionando confusión y conflicto en la socialización de los niños. Es así que, la producción y utilización de los libros de textos en la educación indígena no han respondido a propósitos pedagógicos sino a tiempos políticos y justificaciones al margen de los planes y programas de la educación en este ámbito.

La Dirección General de educación indígena, inició en 1981 y 1982 la producción de libros para el maestro y el alumno para la enseñanza del español oral, y varios títulos en lengua materna para el primer grado con sus respectivas guías para el maestro. La producción de materiales didácticos y auxiliares debiera abarcar todos las áreas de aprendizaje (y no sólo a la enseñanza de la lecto-escritura). Ha prevalecido el criterio de atender a los grupos étnicos mayoritarios, pero resulta necesario establecer otros criterios en la planeación y elaboración de materiales didácticos para dar atención a las lenguas minoritarias, a partir de un diagnóstico de necesidades que considere las demandas de los grupos que las requiera y evitarla pérdida de esas lenguas.

La falta de participación de los docentes, autoridades educativas y la comunidad indígena en el proceso de elaboración de auxiliares ha provocado el rechazo sistemático a éstos; por lo tanto , se requiere establecer los mecanismos para lograr la participación y compromiso ,en la elaboración y uso de estos recursos, de los miembros de los grupos étnicos.

CUADRO No. 27
EDUCACIÓN PRIMARIA.
ATENCIÓN CICLO ESCOLAR 2001-2002.

ENTIDAD	ALUMNOS	DOCENTES	CENTROS
Baja California	7809	311	45
Campeche	2 700	125	53
Chiapas	198 535	7572	2213
Chihuahua	16440	814	312
Durango	7097	361	180
Guanajuato	1382	59	10
Guerrero	87573	3801	770
Hidalgo	50502	2463	607
Jalisco	5393	253	95
México	18198	773	155
Michoacán	27886	1293	186
Morelos	646	25	2
Nayarit	8442	387	143
Oaxaca	161476	6902	1582
Puebla	69413	2501	699
Querétaro	6 923	259	77
Quintana Roo	3 940	225	84
San Luis Potosí	22 918	1142	328
Sinaloa	2 512	131	33
Sonora	4 247	267	97
Tabasco	8 555	397	101
Tlaxcala	1 892	68	8
Veracruz	78037	3425	938
Yucatán	14 034	581	174
Total Nacional	806 530	34 135	8 901

FUENTE: ESTADÍSTICAS DE LA DGEI. 1996

En la educación primaria indígena, se busca como objetivo prioritario la adquisición de la lecto-escritura, pero este proceso no debe consistir únicamente en seleccionar y combinar una serie de sonidos, no es sólo establecer una relación entre los fonemas y las letras que los representan, la lectura no es únicamente un proceso de asociación auditiva, sino que se basa fundamentalmente en la información no visual que el sujeto posee.

El grado de abstracción que se requiere para acceder al código escrito, sólo puede lograrse a partir del desarrollo de la capacidad reflexiva del manejo de la lengua oral; cuando este proceso no se realiza en el idioma materno, no se logra, dando lugar a problemas como son la deserción, el rezago, y la baja eficiencia terminal. (ver cuadros 28 al 31)

**CUADRO No. 28
DESERCIÓN EN LA EDUCACIÓN PRIMARIA INDIGENA.**

CICLO ESCOLAR	%
1996-1997	6.77
1997-1998	6.65
1998-1999	4.82
1999-2000	4.47
2000-2001	3.78
2001-2002	3.01

FUENTE: ESTADÍSTICAS DGEI. 2002

El indicador de deserción mide el abandono escolar durante el transcurso del ciclo escolar y el cambio de un período escolar a otro, independientemente que haya aprobado o no. Las entidades federativas que presentan mayor deserción con respecto al promedio nacional indígena son: Sonora, Chihuahua, Baja California,

Guerrero, Jalisco, Durango, Querétaro, Michoacán, Oaxaca, Campeche y Sinaloa, con 0.2 hasta 9.4 % arriba de la media nacional (Ver Cuadro No. 29).

El alumno deserta del sistema bilingüe bicultural, entre otros factores , porque la escuela no cubre todas sus necesidades de educación y porque en muchas ocasiones le es difícil o imposible asistir a una escuela de organización completa, debida a la distancia en que éstas se encuentran.

CUADRO No. 29
ENTIDADES FEDERATIVAS QUE PRESENTAN MAYOR DESERCIÓN ESCOLAR.
EDUCACIÓN INDÍGENA. CICLO ESCOLAR 2001- 2002

ENTIDAD	PORCENTAJE
Sonora	12.1
Chihuahua	8.2
Baja California	7.0
Guerrero	5.6
Jalisco	4.3
Durango	3.8
Querétaro	3.8
Michoacán	3.5
Oaxaca	3.4
Campeche	3.4
Sinaloa	3.2
Nacional	3.0

FUENTE: Estadísticas DGEI, 2002.

La reprobación es un indicador que mide a los alumnos que al concluir el ciclo escolar no obtuvieron los conocimientos necesarios para acreditar el acceso al siguiente grado escolar. En el ciclo escolar 2002-2002 en educación primaria se

registró una reprobación de 12%, (ver cuadro No. 30), que es un porcentaje bastante significativo, y más cuando se traduce a números absolutos.

**CUADRO No. 30
REPROBACIÓN EN LA EDUCACIÓN PRIMARIA INDIGENA.
2001-2002**

CICLO ESCOLAR	%
1996-1997	15.20
1997-1998	13.93
1998-1999	13.61
1999-2000	13.16
2000-2001	12.51
2001-2002*	12.02

FUENTE: ESTADÍSTICAS DGEI. 2002

*El porcentaje de reprobación en este ciclo escolar a nivel nacional fue de 12.0

**CUADRO No. 31
APROBACION EN LA EDUCACIÓN PRIMARIA INDIGENA.
2001-2002**

CICLO ESCOLAR	%
1996-1997	84.80
1997-1998	86.08
1998-1999	86.39
1999-2000	86.84
2000-2001	87.49
2001-2002	87.98
2001-2002	12.02

FUENTE: ESTADÍSTICAS DGEI. 2002

La incompatibilidad de calendarios agrícola y escolar, propicia el alto índice de deserción, entendiéndose por ésta, el abandono temporal o definitivo del aula, pues los niños representan una fuerza de trabajo auxiliar durante los períodos de siembra

o cosecha, por lo que se ven precisados a dejar la escuela por un tiempo. Pero cuando contribuyen de manera permanente con los ingresos familiares, este abandono es definitivo.

La eficiencia terminal, es un indicador que realiza el seguimiento de una generación, definiéndose por el número de alumnos egresados de sexto año con respecto a la matrícula que se inscribió seis años antes. En 1994, la eficiencia terminal, era de 29.4%, y para el 2002, alcanzó el porcentaje de 75.0% (según datos oficiales); ésta cifra oficial está lejos de reflejar la realidad, dado que no es creíble en la medida que se siguen presentando las mismas condiciones de infraestructura, docentes, planes de la educación indígena y de atención real y efectiva de las necesidades de los pueblos indígenas; esto lo que deja entrever son las tendencias de la política educativa de disfrazar los logros educativos, así como las carencias y los fuertes problemas que aquejan a la educación primaria. (Ver cuadro No. 32)

CUADRO No. 32
COMPORTAMIENTO HISTÓRICO DE LA EFICIENCIA TERMINAL DE
EDUCACIÓN PRIMARIA INDIGENA.

GENERACIÓN	EFICIENCIA TERMINAL (%)*
1980 – 1986	20.11
1981 – 1987	22.11
1982 – 1988	22.00
1983 – 1989	21.85
1984 – 1990	23.26
1985 – 1991	24.57
1986 – 1992	25.42
1987 – 1993	27.69
1988 – 1994	29.42

FUENTE: LUDKA DE GORTARI. 1997.

*Según datos estadísticas para el ciclo escolar 2001-2002, la eficiencia terminal habría alcanzado un 75% por ciento, lo que hace suponer que igualaría la media nacional; sin embargo al confrontar este dato información no oficial se está lejos de alcanzar dicho nivel de eficiencia.

La desigualdad educativa se hace evidente en estas regiones, con el registro de la media nacional de la eficiencia terminal y la eficiencia terminal de la educación

indígena. Pero si lo llevamos al plano regional el abismo se incrementa de una manera extrema cuyo rezago educativo "... solo podría ser reducido significativamente mediante una estrategia específica de diversificación y complementación de servicios y un programa de inversiones extraordinario...(Fuentes, op, cit:80).

A través de la educación inicial y básica se pretende que los niños y niñas " se apropien de los conocimientos, actitudes, valores, hábitos, destrezas y habilidades fundamentales que les permitan desarrollar sus capacidades, vivir y trabajar con dignidad, participar en el desarrollo nacional, mejorar la calidad de su vida, tomar decisiones fundamentadas y continuar aprendiendo. Esta educación busca fomentar la responsabilidad de los sujetos para respetar y enriquecer su herencia cultural y lingüística, promover la educación de los demás, defender la causa de la justicia social..." (Declaración Mundial sobre Educación para Todos. 1990.) A pesar de que se ha identificado la campaña educativa, estos principios rectores de la educación básica no se han hecho realidad; en el medio indígena todavía no se ha logrado cubrir la totalidad de la población demandante, como lo evidencia los datos que se han presentado, que en promedio apenas si supera el 50% de la demanda potencial.

Tampoco se ha logrado cubrir la totalidad de lenguas que se hablan en el país, aludiendo que el número de hablantes no es significativo y el llevarles escuela implicaría un derroche de recursos económico y humanos; (muchos de los niños que no reciben servicios educativos, viven en localidades que tienen menos de 100 habitantes); de los 56 grupos étnicos identificados sólo 45 cuentan con servicios de educación indígena bilingüe; los cuales funcionan en veintitrés estados del país. (DGEI, 1996) en este sentido, tenemos la presencia de la política focalizadora al seleccionar los lenguas y entidades a atender, y en la elaboración de materiales, que sólo se enfocan a la enseñanza de la lengua, y no se abarcan las demás asignaturas que conforman el plan de estudios. Por otra parte, prevalece la incongruencia de que los maestros aunque son bilingües no hablan la misma lengua que los niños a los que daban clases.

Aunado a esto, “el 31.2% de las escuelas primarias bilingües son unitarias y que sólo 20% cuentan con seis maestros o más” , esto es, la mayor parte de las escuelas no reúnen las condiciones mínimas para atender a la población indígena. (Ver cuadro No. 33); asimismo se “ha reportado una eficiencia terminal cercana al 30%, mientras que a nivel nacional se habla de un 60%” (De Gortari, op. cit.: 153). Esto nos lleva a considerar, que la planeación de la educación indígena, responde a intereses diferentes a los de la población que la recibe, se caracteriza principalmente por el desarrollo de habilidades y destrezas, que caen en el plano instrumental y pragmático, es decir, no se busca la formación del indígena como un sujeto social capaz de generar alternativas de su propio desarrollo - no sólo como objeto de la modernización - rescatando su carácter cultural y sobre todo humanístico. Por otro lado, la escuela “con su carga ideológica de sobrevaloración de la lengua castellana y su concomitante descalificación de la lengua indias ha sido uno de los factores de desplazamiento de las lenguas vernáculas mexicanas” (Coronado, 1997: 135). También es pertinente señalar que la simple extensión de la escuela no es suficiente para que los indígenas se acerquen a la “modernización”, se requieren modalidades y estrategias que respondan a los requerimientos reales de esta población, y entre estas estrategias, en principio, formar escuelas que tengan los seis grados que comprenden la educación primaria, porque de otra manera se estaría favoreciendo el abandono escolar.

CUADRO No 33

Tipo de escuela	Porcentaje
Unitarias	32.01
Bidentes	21.83
Tridentes	12.49
Tetradocentes	7.15
Pentadocentes	5.40
Seis o más maestros	21.20

FUENTE: LUDKA DE GORTARI. OP. CIT.

Por otro lado, no se puede negar que la cobertura se ha ampliado, sin embargo, no se ha alterado la grave problemática que afecta a la educación para los indígenas, dado que se mantienen índices altos de reprobación, deserción, y una baja eficiencia terminal; asimismo prevalecen indicadores de pobreza y marginación; “las metas señaladas para 1994, era cubrir el 100% de la población demandante de la educación primaria, elevar la eficiencia terminal nacional al 61.8% procurando duplicar la correspondiente a las zonas indígenas, no se ha alcanzado; en la generación 1981 -1987 se registraba una eficiencia terminal de 22.1%; para 1994, era de 29.4%, es decir, que en este lapso sólo ha incrementado en un 7%; para 1999, se tenía una eficiencia terminal de alrededor del 30%. Por otro lado, de acuerdo al censo del 2000 la cobertura no rebasa el 50% de la población demandante (Ver cuadro no. 34,) por lo que se antoja tarea difícil la meta señalada, ya que nos encontramos en el 2002, y no se ha logrado cubrir las expectativas de hace 8 años cuando la población demandante era menor.

El Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), creado en 1987, tiene un sistema de educación bilingüe para niños indígenas en comunidades menores de 200 habitantes; para ello utiliza a jóvenes indígenas que han egresado de la secundaria; no se sabe con precisión cuántos niños indígenas no reciben servicios educativos, pero de acuerdo con las estimaciones hechas por el Instituto Nacional Indigenista no asiste a la escuela el 28,32 por ciento de los niños en edad escolar (ver cuadro No, 34); muchos de los niños que no tienen servicios educativos viven en localidades menores de 100 habitantes.

La infraestructura, no ha variado en gran magnitud; los maestros han aumentado, pero también la población atendida se ha incrementado considerablemente, como puede observarse en la relación alumnos - docentes - grupos en los niveles de preescolar y primaria, analizados en este trabajo (ver cuadros 35 - 36).

CUADRO No. 34**POBLACIÓN INDÍGENA ATENDIDA EN EL SISTEMA ESCOLARIZADO**

XII Censo de Población y Vivienda 2000	2 675 487 <i>Niños y niñas indígenas entre 5 y 14 años</i>
Población atendida en educación bilingüe <i>Niños y niñas indígenas entre 5 y 14 años</i>	42%
Población atendida en otros sistemas <i>Niños y niñas indígenas entre 5 y 14 años</i>	30%
Población sin atención <i>Niños y niñas indígenas entre 5 y 14 años</i>	28%

FUENTE: Oficina de representación para el desarrollo de los pueblos indígenas, 2001.

CUADRO No. 35**COMPORTAMIENTO HISTORICO ALUMNOS, DOCENTES, GRUPOS Y ESCUELAS EN PREESCOLAR INDIGENA.**

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	2002
ALUMNOS	211 255	218 919	229 788	233 241	245 697	252 260	270 795	806 530
AL/DOC	23	23	23	22	22	22	22	24
AL/GPO.	21	20	21	20	17	15	14	
DOCENTES	9 048	9 481	10 039	10 497	11 158	11 683	12 302	31 135
GPO/DOC.	1.1	1.1	1.1	1.1	1.3	1.5	1.6	
GRUPOS	9 890	10 849	10 982	11 404	14 419	17 341	19 708	56 446
ESCUELAS	5 805	6 209	6 484	6 760	7 152	7 254	7 919	8 901

FUENTE: DGEI. 1996.

CUADRO No. 36
COMPORTAMIENTO HISTORICO ALUMNOS, DOCENTES, GRUPOS Y
ESCUELAS EN PREESCOLAR INDIGENA.

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
ALUMNOS	542 247	588 464	617 479	640 087	659 998	669 009	710 737
AL/DOC	25	27	26	26	26	26	26
AL/GPO.	16	17	17	16	16	15	15
DOCENTES	21 747	22 001	23 399	24 555	25 535	25 899	27 855
GPO/DOC.	1.5	1.6	1.6	1.6	1.6	1.7	1.7
GRUPOS	33 450	34 429	36 937	39 502	41 999	43 218	47 694
ESCUELAS	6 410	6 787	7 029	7 361	7 602	7 581	8 423

FUENTE. . DGEI. 1996.

En 1990, se inicia la planeación para poner en marcha un programa compensatorio con apoyo financiero del Banco Mundial que en una primera etapa atendería a los cuatro estados más pobres del país: Hidalgo, Oaxaca, Guerrero y Chiapas. El Programa para abatir el rezago educativo (PARE, en su componente 2 dirigido a la educación indígena bajo el proyecto “Elaboración, impresión y aplicación de libros de 1° a 4° grado para la educación primaria –bilingüe” tiene como objetivo “elevar la calidad de la educación indígena en los estados de Chiapas, Oaxaca, Guerrero e Hidalgo a través de la aplicación de la tecnología moderna de computación en las tareas de enseñanza, utilización y desarrollo de las lenguas indígenas de los educandos, para la producción, impresión y aplicación pedagógica de materiales escritos en lengua étnica” (DGEI, 1993).

Otro de los proyectos del PARE, es la actualización de docentes del nivel primaria , el cual tiene como objetivo “ impartir a los maestros de educación primaria en el medio indígena, así como al personal directivo, técnico y de supervisión de Chiapas, Oaxaca, Guerrero e Hidalgo un programa de actualización, adecuado a sus

necesidades y con los apoyos que contribuya a elevar la calidad del servicio que ofrece” (ídem).

La formación de profesores de educación indígena, se considera como una acción prioritaria en la modernización de la educación indígena, por lo que se busca “establecer un sistema integral de superación académica que de manera permanente promueva e instrumente cursos de actualización al personal en servicio, tanto docente como directivo” (PMEI, 1990:24).

En el programa PARE, se contempla la actualización de docentes del nivel primaria, con el propósito, de “impartir a los maestros de educación primaria en el medio indígena, así como el personal directivo, técnico y de supervisión..... un programa de actualización adecuado a sus necesidades y con los apoyos requeridos que contribuyan a elevar la calidad del servicio que ofrece” (DGEI, 1993). El maestro, es pilar fundamental del proceso de modernización; para corresponder a esta importancia, los estados establecieron criterios para la selección del personal docente que tendría a su cargo la operacionalización de la educación indígena; dichos criterios son: Dominio de una lengua indígena, escolaridad mínima de bachillerato, presentación de un examen de conocimientos generales y lengua indígena. (Cf. DGEI, 1994). Asimismo, se actualizaron capacitadores en el manejo de los libros en lengua indígena y docentes sobre educación bilingüe en la escuela primaria. Esta actualización se ha centrado en:

1. La comprensión del enfoque educativo nacional actual, así como de la propuesta de educación bilingüe (específicamente desarrollo de la escritura en la lengua indígena).
2. Conocimiento de los materiales de apoyo en la educación indígena como: libros en lenguas indígenas y enseñanza del español como segunda lengua.

Todas estas estrategias, responden a esquemas pragmáticas, que sólo buscan dotar de herramientas a los docentes y evaluarlos bajo premisas eficientistas. Por otro lado, el maestro indígena, se siente juzgado y evaluado por las autoridades educativas y por su propia gente (cuando pertenece a la comunidad), y ante su papel de ejecutor de una política específica, los maestros se convierten en objetos y no en sujetos de su actividad docente.

El perfil profesional de los maestros en el medio indígena, se muestra en el cuadro No. 33, de 34 135 que atienden el nivel de educación primaria, un 40% estudió bachillerato y 24% normal básica; el 3.1 % cuenta con estudios menores (ver cuadro No. 37). En la actualidad cerca de 43% de los maestros se encuentran realizando estudios, 20% está inscrito en las diferentes licenciaturas que ofrece la Universidad Pedagógica Nacional” (De Gortari, 1997:253). Lo importante de este proceso de formación, es determinar en qué grado beneficia a los grupos indígenas en su proceso de socialización y educación, y cómo se traduce, finalmente, en el proceso de valoración de éstos como sujetos propositivos y creativos.

Los promotores y maestros bilingües , una vez que han sido entrenados y aculturados por la educación indígena oficial, se transforman en agentes culturales en sus propias comunidades, en caciques que sirven al sistema de dominación; por ello, a pesar de que se ha incrementado el número de maestros contratados, no implicado necesariamente que la enseñanza responda a las condiciones históricas - culturales de los pueblos indios, sino que por el contrario, se han formalizado los contenidos educativos; el maestro se ha burocratizado; todo esto , con el propósito de facilitar el control de los insumos y productos de la educación.

CUADRO No. 37

**PERFIL PROFESIONAL.
ULTIMO GRADO DE ESTUDIOS DEL PERSONAL DOCENTE DE EDUCACION
PRIMARIA INDIGENA**

Nivel educativo	Director con grupo	Director sin grupo	Maestros	Total
Primaria incompleta	8	0	7	15
Primaria terminada	6	0	17	23
Secundaria incompleta	6	0	43	49
Secundaria terminada	129	4	848	981
Profesional técnico	12	2	21	35
Bachillerato incompleto	166	12	595	773
Bachillerato terminado	1 146	73	5 292	6 511
Normal preescolar incompleta	5	0	30	35
Normal preescolar terminada	51	17	138	206
Normal primaria incompleta	105	26	458	589
Normal primaria terminada	1 015	478	4 006	5
Normal superior incompleta	201	90	762	499
Normal superior Pasante	200	84	587	1 053
Normal superior titulado	225	116	637	871
Licenciatura incompleta	1 602	166	6 060	978
Licenciatura pasante	1675	429	4697	7 828
Licenciatura titulado	383	132	1 004	6 801
Maestría incompleta	62	41	107	1 519
Maestría graduado	22	30	47	210
Doctorado incompleto	1	2	1	99
Doctorado graduado	0	0	0	4
Otros	8	4	44	0
				56
Total	7 028	1 706	25 401	34 135

FUENTE: DGEI, 2002.

Los niveles de formación de los maestros son bajos, la mayoría de los que ingresan lo hacen con estudios de primaria completa, y después continúan estudiando la secundaria, la normal, o en alguna institución de formación docente, como la Universidad Pedagógica Nacional, que puso en marcha la Licenciatura en educación indígena, aunque no se ha extendido a todos los estados y a todas las comunidades, porque sólo contempla la modalidad escolarizada, y como se observa en el cuadro no, 37, el mayor porcentaje de maestros en servicio han concluido el nivel

bachillerato. Algunos de los maestros o promotores, no dominan la lengua materna; inician el proceso de aculturación, ello ha implicado sacrificar el patrimonio lingüístico y cultural de los pueblos en aras del eficientismo, la eficiencia y el control.

En cuanto a las características de edad y formación de los promotores podemos señalar que son fundamentalmente jóvenes, esto se debe no sólo a la relativa juventud del sistema, sino también por la expansión en la contratación de personal que se da a partir de 1970. Entre los problemas más serios que confronta la educación indígena. Resalta el de la formación y capacitación de los docentes bilingües, ya que hasta 1990 no existía una institución que orientara su actividad para la preparación de los maestros indígenas. Por ello.

La formación de los profesores del subsistema de educación indígena se ha querido implementar como un proceso integral a la luz de ser una de las acciones prioritarias en la modernización de la educación indígena y para ello en el Programa correspondiente a este subsistema se señala que “se habrá establecido un sistema integral de superación académica que, de manera permanente, promueva e instrumente cursos de capacitación al personal en servicio, tanto docente como directivo” (PMEI, 1990:24).

Sin embargo, la capacitación y actualización del personal en servicio, se han desarrollado de manera limitada, con pocas pretensiones y muchos obstáculos en lo que se refiere a las implicaciones teóricas metodológicas de la práctica docente en la educación indígena, entre las que podemos mencionar: el manejo de la lectoescritura en lengua indígena y su gramática, la metodología para la enseñanza del español como segunda lengua, la captación de los contenidos étnicos y su tratamiento pedagógico; además de no contar con materiales (libros de textos y manuales) que en su aplicación favorezcan experiencias para el desarrollo de este modelo educativo. Algunos maestros indígenas en servicio que han tenido una formación pedagógica fue bajo programas que no responden a las necesidades educativas de

los grupos indígenas, pues son programas de educación normal orientados a los niveles de preescolar y primaria no específicos del subsistema.

La apertura de un programa para la superación académica y profesional de los maestros indígenas bilingües representó una seria necesidad, por el egreso numeroso de los docentes que cursaron el bachillerato pedagógico y la normal básica, a pesar de que no satisfacía las expectativas de su práctica docente. Además resultó un verdadero reto, puesto que o existía la experiencia previa en el desarrollo de un curriculum en el nivel de licenciatura con las especificidades que requería el medio indígena,

La Universidad Pedagógica Nacional (UPN) participa en este intento por asistir las necesidades del medio indígena y en 1982 trazó la licenciatura en educación indígena siguiendo los mismos criterios que determinaban la estructura curricular de la Universidad consistente en tres áreas: área de formación básica, área de integración vertical, área de concentración profesional, donde las dos primeras son comunes a todas las licenciaturas y la tercera es la que determina la formación específica de los estudiantes. Esta "... si bien va dirigida a docentes del medio indígena tiene como objetivo primordial la formación de cuadros técnicos a nivel medio. Se ofrece únicamente en la modalidad escolarizada. Ingresan un número muy restringido de estudiantes y quienes son aceptados deben dejar necesariamente su comunidad por cuatro años para cursar los estudios.. "(UPN, 1992:14)

Los administradores del subsistema de educación indígena reconocen esta carencia y señalan la licenciatura en Educación indígena que se imparte en la Universidad Pedagógica Nacional no ha podido extender su beneficio a los diferentes estados, dado que no se ha elaborado un esquema curricular que permita el desarrollo de la misma bajo modalidades semiescolarizadas. Es así, como la UPN inicia la instrumentación de una nueva licenciatura que satisfaga las necesidades de los maestros indígenas bilingües..

Esta nueva propuesta, se organiza conforme al modelo ya probado de las licenciaturas en Educación Preescolar y Primaria, plan 85. Las licenciaturas en educación preescolar y en educación primaria para el medio indígena, planes de estudio 1990 (LEPEPMI 90) se estructuran con base en la experiencia desarrollada por la institución respecto a la formación de docentes en servicio.

Aún cuando la propuesta considera elementos diferentes y específicos para el medio indígena, habría que considerar que esta licenciatura asume la misma estrategia metodológica de las licenciaturas en educación preescolar y educación primaria ya implementadas por la UPN desde 1985, con la modalidad semiescolarizada que implica asistir los sábados a las asesorías de hora y media por cada una de las cuatro materias en el semestre.

Se mencionaba en líneas anteriores, que los programas son compensatorios, por lo que se eligen a comunidades y problemáticas que atender; dentro de los programas que se impulsan en el medio indígena se encuentran: a) Programa para abatir el rezago educativo (PARE); b) Programa para abatir el rezago en Educación Básica (PAREB); c) Programa para extender y mejorar los servicios educativos en las zonas indígenas. En otra línea, dentro de las actividades compensatorias, se proporcionó al estado de Chiapas asesoría para el diseño e instrumentación de la modalidad de atención “Educador comunitario Indígena”; que responde a los propósitos de ampliación de la cobertura educativa en las comunidades dispersas y escasa población; elevación del nivel académico de los docentes y poner en práctica el bachillerato abierto para los jóvenes que participen en dicha modalidad. (Cfr. DGEI, 1994).

El derecho a la educación bilingüe e intercultural constituye otra demanda insatisfecha de los pueblos indígenas. Si bien existen programas de educación bilingüe a nivel escolar elemental, estos tienen múltiples deficiencias y el derecho de los pueblos indígenas a recibir educación bilingüe e intercultural no está aún legislado como tal. Por lo tanto, este aspecto de la política educativa es frágil y

vulnerable. Hacer cumplir efectivamente este derecho no es, sin embargo, asunto fácil y enfrenta numerosas dificultades técnicas, metodológicas y pedagógicas. Como tantos otros derechos económicos, sociales y culturales, este debe verse como una aspiración hacia su cumplimiento progresiva en el marco de una obligación reconocida del estado.

Para que estas metas se alcancen, es necesario modificar esquemas de planeación, cuya premisa rebase la mera modernización y pondere la participación de cada una de las comunidades, y de esta manera aspirar a una educación que responda a los contextos culturales específicos; dado que el sinnúmero de deficiencias que aqueja a la educación indígena, no se debe únicamente a las irregularidades y las limitaciones de los servicios sino, primordialmente, a esquemas marginales de planeación y de políticas educativas; así como a condiciones estructurales de explotación y dominación.

CONCLUSIONES

De la revisión y análisis realizado, se ha concluye que la planeación se convierte en una labor compleja, con características específicas de acuerdo al ámbito en que se lleva a cabo, por lo que no está ajena a una connotación ideológica, que orienta y determina sus alcances. La planeación, ha priorizado los aspectos cuantitativos y técnicos, que buscan justificar políticas determinadas; por otro lado, se ha convertido en un proceso administrativo, aunque en el discurso se manejen otras formas y enfoques, como el prospectivo o estratégico, que privilegian la participación y cooperación de todas las instancias directa e indirectamente involucradas.

La planeación tiene como propósito establecer objetivos, metas y políticas que orienten el desarrollo de actividades encaminadas a la solución de problemas y al planteamiento de alternativas que satisfagan las necesidades detectadas en un ámbito específico. Sin embargo, la planeación realizada hasta el momento no considera del todo el contexto en el que se realiza, de ahí que los resultados obtenidos no son los esperados. Por otro lado, los tiempos de crisis que vive el país impone – aún más – un proceso de elección de las metas y recursos para su consecución, en virtud de que estos son escasos; en este sentido, la planeación se convierte en una actividad que tendría que conjugar conocimiento y creatividad.

La planeación y la política educativa, están íntimamente ligada con la política nacional de desarrollo; el modelo educativo para todo el país se enraíza en una concepción nacionalista, totalizadora, y atravesadas por los ideales de modernización, se borran las diferencias regionales étnicas en aras de una unificación educativa nacional. Y en consonancia con las estrategias neoliberales, la educación se sustenta en un principio económico, desvinculándola de las demás

esferas que conforman la sociedad; el neoliberalismo utiliza la categoría e indicadores de calidad ajenos a la lógica educacional y reduce el análisis al vínculo de la educación con la economía.

Este esquema se inscribe en la globalización, que es un proceso que se manifiesta con el surgimiento de una sociedad interdependiente a nivel mundial que establece relaciones de interacción e intercambio globales de tipo económico social y cultural. Estas tendencias globalizadoras - y el neoliberalismo - promueven procesos de diferenciación que se expresan en políticas de descentralización que repercuten en las instituciones sociales, como lo es la educación, cuya propuesta encierra un gran pragmatismo. A partir de estos planteamientos, se señala el fracaso o bien las grandes limitaciones de las políticas educativas diseñadas por el Estado, tanto en términos de sus propios objetivos como de la eficacia y eficiencia social con que se debieron alcanzar.

La descentralización administrativa del sistema educativo, responde a exigencias de racionalidad instrumental, eficiencia y calidad; la fórmula neoliberal es la misma para todos y para todas las circunstancias desconociendo las distinciones culturales. Por otro lado, los elementos incorporados sobre la modernidad y modernización, ha implicado en el aspecto cultural, una tendencia creciente a la racionalización social, uno de cuyos elementos ha sido el progresivo desencantamiento del mundo; estos rasgos que asume la modernidad, ha propiciado en muchos sentidos (culturales, políticos, económicos, sociales, etc.), la uniformidad y la despersonalización, dado que los modernos no reconocen límites, los trascienden; desafían la legitimidad de las instituciones, las critican y las rechazan; lo cuestionan todo, y al hacerlo no destruyen, sino que más bien mantienen el orden.

En este sentido, para lograr trascender y superar todas las problemáticas de planeación y de la educación, no bastan las buenas intenciones; esto puede evidenciarse, por ejemplo, en el caso del Estado interventor, cuando los sistemas se ven sobrecargados en relación con los recursos que conduce al dispendio, y todos

los usuarios estaban motivados por metas razonables, pero cuando su acción se combina en un contexto de dificultad para medir el rendimiento y de una distribución desigual del ingreso, la interacción da como resultado un sistema que no funciona de forma adecuada. En esta lógica, el objetivo de la igualdad social que sustentaba al estado benefactor fue desplazado por las leyes de la libre competencia. Las políticas educativas derivadas de la propuesta neoliberal, consiste en lograr que los subsidios estatales se dirijan a los individuos y no a las instituciones.

Pero, para avanzar hacia el cumplimiento de los objetivos educacionales hay que tomar en cuenta el conjunto de variables sociales, políticas y culturales; cuidar de no definir la educación de manera ahistórica, es decir, hay que recurrir a un enfoque integrado de las políticas económicas y sociales, que permita establecer elementos de complementariedad y no de compensación y de esta manera estimular una planeación, gestión y administración que favorezca un crecimiento tendiente a reducir los costos sociales.

El optimismo que se plasmó en las políticas educativas de la Segunda Guerra Mitad del siglo pasado en América Latina, al considerar que la educación impulsaría el desarrollo económico y posibilitaría una distribución del ingreso más equitativa, fracasó. Por ello resulta imprescindible comprender las deficiencias de este modelo y los factores que determinaron la inviabilidad entre los grupos marginados y analizar los efectos reales y potenciales de su aplicación.

Los objetivos educacionales no consideraron el conjunto de variables económicas, sociales, políticas y culturales, al definir la educación de manera estructural, es decir, no se asumió un enfoque integrado de las políticas económicas, sociales y culturales que permitiera establecer elementos de complementariedad y no de compensación para los grupos marginados por parte de los proyectos nacionalistas, y por tanto, impidió estimular una planeación, gestión y administración que favoreciera un crecimiento equitativo tendiente a reducir los costos sociales. Demandar un sistema

educativo que asuma como filosofía, una política social, cultural y educativa en contra de una exclusión, es algo que exigen los pueblos indios.

Si bien, las instituciones reconocen la diversidad y la pluralidad, en la educación se ha tendido a la uniformidad, como ejemplo de ello se puede mencionar la existencia de un plan de estudio a nivel nacional, y, aun cuando en el discurso se afirma que se pueden realizar las modificaciones y adecuaciones necesarias de acuerdo a las regiones, esto no ha propiciado la participación real y efectiva de los sujetos involucrados en la educación. Se notan avances, pero se está aún lejos de la meta deseada, la poca participación ha conducido a una planeación incoherente y desarticulada, además de la ausencia de evaluación de los planes, con ello se desperdician experiencias anteriores, entonces, la planeación se convierte en un ejercicio de ensayo - error. En México, se planea a partir de ciertas decisiones tomadas de antemano, se programa y se ejerce el presupuesto, y esto conduce a la conformación de un Estado nacional sin proyecto claro y definido, y sesgado por las ideas de eficiencia, eficacia, productividad, exacerbada racionalidad, uniformidad y desconocimiento de las diferencias culturales.

La construcción de un Estado nacional tiene como fundamentos la homogenización cultural e ideológica a través de los símbolos nacionales y la integración de la diversidad de pueblos en una nación. La unificación cultural comprende una política lingüística, religiosa e ideológica, a través de la educación.

Durante las últimas décadas México ha sufrido transformaciones en sus estructuras demográficas, económicas, políticas y sociales debido al proceso de industrialización, lo que generó que fuera más notorio las desiguales económicas regionales y el desequilibrio de la distribución de los ingresos. Estas modificaciones que sufrió nuestro país como producto de una estrategia económica y política basada en el desarrollismo afectó de manera particular y dramática a la población indígena, pues con el trabajo de los indios y las clases subalternas se ha sostenido el proceso de desarrollo, para ello se crearon las condiciones legales y no legales para convertir

al indígena en una mano de obra barata para ser aprovechados en la producción industrial y generar una mayor acumulación del capital del cual no gozan sus beneficios.

Los indígenas, su historia y su condición, siguen siendo relegados, se encuentran inmersos en un mundo de pobreza y miseria; son los eternos marginados, los explotados; el cambio de su condición se encuentra supeditado a la asimilación de la forma de vida occidental; y aún así su condición sigue siendo marginal.

Las políticas estatales, adopta un rasgo paternalista, bajo el cual se ha escudado la agresión física, ideológica y cultural hacia los grupos indígenas; cuando esta actitud cambie estos grupos podrán ser parte, sin ser rechazados de la Nación; reconociendo y aceptando la diversidad cultural, lingüística y étnica; y en esta medida ir diluyendo las desigualdades; porque diferencia no significa desigualdad; la diversidad es un modo de ser de las sociedades, ha sido y es una condición de desarrollo cultural. La desigualdad es el producto de factores concretos, del desarrollo de las sociedades sólo bajo ciertas condiciones; por lo que tiene que ser eliminada a través de la defensa del derecho a la diferencia y a la diversidad.

La educación indígena ha sorteado una serie de contradicciones encaminadas a negar la participación social y cultural de los pueblos indios. El desarrollo y permanencia de la educación indígena, dependió del paternalismo del estado, el cual promovió los valores y principios a los que debe aspirar toda sociedad tradicional, sin embargo, no se consideró el carácter histórico de la resistencia indígena que ha permitido el fortalecimiento de la identidad de estos grupos.

Históricamente las nociones empleadas en la educación indígena fueron las de bilingüismo y biculturalismo, a partir de los años cincuenta el modelo educativo, pretendió la adquisición de la segunda lengua (el español) , que en realidad se convirtió en la meta prioritaria; sólo años más tarde se profundizó en la noción de la diversidad social mexicana. A partir de 1998 la educación indígena, como el resto de

la educación , y en el marco de la modernización educativa, privilegió la formación, capacitación y actualización docente; los maestros bilingües recibieron capacitación para el manejo de textos, de nuevas metodologías y programas de estudio, con la finalidad de elevar la “calidad”. En los últimos años, se introduce la noción de interculturalidad en los procesos de planeación de la educación indígena, que busca concretar los principios de la educación; calidad, equidad, pertinencia, participación social, flexibilidad, etc.

Si bien la política educativa del gobierno ha venido incorporando metodologías y programas dirigidos a la población indígena, tomando en cuenta las nuevas corrientes pedagógicas en la enseñanza bilingüe, todavía enfrenta una infinidad de obstáculos entre los que podemos mencionar:

- a) los maestros indígenas se caracterizan por su deficiente capacitación, no cuentan con una formación pedagógica para desarrollar los programas de la educación bilingüe bicultural, el conocimiento que poseen del español se reduce a la enseñanza de las primeras letras;
- b) los maestros aculturados se resisten a poner en práctica los programas bilingües para dar prioridad al español, ya sea porque no conocen su propia lengua o porque no son hablantes de la lengua donde enseñan como maestros.
- c) una buena parte de las escuelas del medio indígena carecen de materiales didácticos adecuados;
- d) los contenidos educativos son definidos por agentes externos a las comunidades, sin considerar las particularidades de cada una de las comunidades indígenas;

- e) aún existe una separación entre la educación formal, la escuela y la educación informal que adquieren en el seno de la familia indígena, la que juega un papel importante en el mantenimiento de la identidad étnica,
- f) la posibilidad de consolidar conocimientos a partir de la lengua indígena se encuentra lejana, los maestros indígenas realizan un proceso de aculturación a su cultura de origen, y además, sigue vigente el prejuicio de la superioridad-inferioridad entre mestizos e indígenas;
- g) la educación destinada a los indígenas, la educación escolarizada, ha partido desde una visión y un modelo de cultura nacional, por lo tanto, las características particulares de los grupos indígenas no son consideradas; la escuela, no les ha permitido, por un lado, gozar de los beneficios de la prometida modernización, y por otro, emanciparse y determinar sus directrices de desarrollo.

La modernización no resuelve los antiguos problemas del indio ni los nuevos; crece su dependencia no su participación democrática; la imagen generalizada del indio indolente y la traducción económica de todo el contexto se concreta en relaciones de notoria desventaja para los indios que los sucesivos programas de desarrollo no han logrado desterrar, ya que cualquier escala que se utilice para medir la desigualdad, en el campo y en la ciudad, los indígenas se ubican en la parte más baja. La modernización ha provoca efectos destructivos en los modos de vida tradicionales, propiciando la aparición de un nuevo sistema de valores adoptados a la idea de trabajo y éxito, acorde a un distinto marco de referencia, como una necesidad de sentido, aunque puede darse el caso de que en las sociedades tradicionales los efectos para su organización sean más negativos que positivos en un primer momento, aunque a la larga el modelo será internalizado por más individuos, lo cual implica la transmisión de paquetes modernizadores, lo que conlleva a la exigencia de generar o contar con especializaciones laborales, a fin de que la actividad económica

tecnologizada pueda desarrollarse, (además del surgimiento del elemento burocrático).

De acuerdo con la orientación política del estado hacia las comunidades indígenas, se emprendieron acciones que propiciaron el desarraigo, la participación e “integración” de éstas a la vida nacional, pero también provocaron una integración al interior de ellas. Por ello las medidas implementadas por el Estado no deben considerarse linealmente, ya que la proyección histórica de los pueblos indios se ha caracterizado por su lucha contra las acciones arrasadoras y asimilacionistas emprendidas hacia ellos, por lo tanto no se puede esperar una imposición sin una respuesta y una demanda específica por parte de los indígenas.

La escuela se convirtió en un elemento fundamental en el proceso de desarrollo y modernización, ya que se consideraba que con el hecho de proporcionarle educación al indígena se lograría su integración a la dinámica de progreso; se concibe que el indígena con su particularidad y su cultura, no puede pertenecer a una visión de sociedad moderna, es decir, la situación del indígena se ve como un problema de actitud cultural, y de condiciones de estructuras de marginación socioeconómica.

El uso de la lengua materna como expresión de identidad y demanda de los pueblos indios fue canalizada por los responsables de la política indigenista como un instrumento para facilitar la enseñanza del español y en español; se daba respuesta sutil a una demanda histórica de reconocimiento; se otorgaba una concesión en la acción educativa que hasta la década de los 40 aparecía aislada y que al institucionalizarse con la creación del Instituto Nacional Indigenista, en 1948, pasaba a ser parte fundamental de la política indigenista.

Lograr que los indios dejaran de serlo, resultaría fácil si solo se cambiara su cultura, ese fue el reto, por eso la educación sólo se preocupó por la castellanización de los niños y adultos, en el entendido de que así dejarían de ser indios y que por medio del español se olvidaría toda una tradición cultural. El discurso de la modernización

propone, precisamente, la inseparabilidad del progreso y la expansión contra la tradición y la cotidianeidad; eliminar principios y valores proyectados a favor de una mayor participación del modelo de la pluralidad, sería la concepción de una sociedad diferente. Este mismo discurso ha insistido en los procesos de adhesión de las minorías a lo nacional, pues ha promovido la pertenencia nacional a costa de la colectividad étnica. A pesar de este discurso se puede enfatizar que los referentes étnicos seguirán determinando la identidad y la resistencia a procesos universales – sin negar éstos- con la promoción y construcción de las fronteras culturales sin atentar contra la identidad social y cultural de las etnias.

La educación formal como parte de una propuesta pedagógica se desarrolla en el ámbito de una institución; la escuela; en ella se transmiten contenidos previamente seleccionados que responden a fines determinados. Dichos contenidos son reestructurados de manera simbólica por aquellos a quienes están destinados; esta transmisión no es lineal sino que se desarrolla una lucha entre culturas donde una busca imponerse mediante las espacios institucionales logrando así legitimarse. Para el medio indígena , la escuela debiera incorporar aquellos conocimientos de educación informal, que se viven y resignifican a través de la vida cotidiana de los pueblos, ya que de otra forma, lo que se ejerce es una arbitrariedad cultural, que se traduce en un conflicto donde el indígena está en condiciones desiguales. En este sentido, las prácticas escolares no pueden llevarse a cabo, sino a través de las manifestaciones culturales más cercanas a los alumnos, y donde la lengua es el vehículo fundamental de adquisición y reconstrucción.

Al igual que la lengua, todos los conocimientos del ambiente cultural del indígena deben constituirse en punto de partida, para poder lograr otros aprendizajes, y que éstos sean significativos, y de esta manera permitir al indígena que asiste a la escuela entender mejor lo que le rodea. La escuela debe vincularse estrechamente con la familia y la comunidad, para que pueda convertirse en una parte activa y vigorizante de la dinámica sociocultural que la rodea, al propiciar la recuperación y valoración de sus contenidos, al fortalecer los procesos de identidad étnica .

La palabra escrita debe convertirse en un medio que coadyuve al mantenimiento de los valores culturales de las etnias. La escritura debe ser en la propia lengua, y que este proceso de aprendizaje se apoye en libros, textos, cartillas, material didáctico que contemplen las especificidades de una lengua para que se convierta en un refuerzo efectivo y real de este proceso, ello no implica dejar de lado la tradición oral como fuente de conocimiento.

Se debe promover los espacios de autogestión en las esferas políticas administrativas de acuerdo a la formas tradicionales e históricas de los indígenas, teniendo como base una acción educativa propia, que además propicie la participación sociocultural de éstos en los procesos de carácter nacional. Esto nos lleva a entender que el respeto a la diferencia implica la necesidad de poner en práctica no sólo políticas educativas y culturales diferenciadas para los pueblos indígenas, sino que éstas se elaboren cada vez más con su colaboración. Los pueblos indios deben establecer e implementar sus propios programas, instituciones e instalaciones educaciones, preparar y aplicar sus propios planes y programas, currículos y materiales de enseñanza, y a formar, capacitar y acreditar a sus docentes y administradores.

El estado propone la educación como vía para la democratización de la vida nacional, que esto no quede como un discurso político sino recuperar la democracia como una forma de vida que requiere la anulación de desigualdades y privilegios, y que conduzca a una convivencia cultural donde cada uno de los grupos que conforman la Nación tengan un lugar y un espacio en el devenir histórico, y no sólo ser utilizados con fines de índole político.

Por otro lado, es importante aprovechar la descentralización como vía que permita a los indígenas delinear una propuesta de educación con base a sus necesidades y experiencias y no quedar supeditados a proyectos ajenos a su forma de vida. Es cierto, que la formulación de planes y programas propios de las comunidades, no

supera de raíz y de inmediato la compleja problemática educativa-social de los indígenas, pero sí se convierte en un elemento necesario que contribuirá a mejorar la educación que hasta hoy han recibido, cambiando sus objetivos y sus fines.

La política educativa no debe caracterizarse por su paternalismo y su carácter efficientista, sino por propiciar una actitud crítica y reflexiva entre los indígenas, lo que debe traducirse en la eliminación de la imagen del indio incapaz, atrasado e ignorante.

También es importante considerar la pertinencia de que los maestros reciban una formación previa y capacitación durante su práctica docente, de tal manera que se identifiquen e interioricen los métodos, las filosofías y los conocimientos de los indígenas, para que se conviertan en promotores críticos y no reproductores.

La educación bilingüe bicultural ejerce una doble función, encerrando una contradicción, por un lado, integrar a los indígenas a la sociedad nacional mediante la transmisión de normas y valores, y por otro, una acción institucionalizada que pretende ser integral, en la medida que supone la transformación de las condiciones socioeconómicas, pero en la práctica aparece simplemente como una forma superficial de la modernización de actitudes.

Lo “nuevo” en política educativa, -la interculturalidad-, adopta formas que parecieran ser distintas pero en esencia, lo que se plantea es la aculturación paulatina del indígena, y no se busca impulsar la participación en la actividad social y económica del país en condiciones de igualdad entre los indios y los no indios. Con la descentralización, se pretende que los objetivos y los contenidos programáticos de la educación indígena sean concebidos desde las necesidades y características de los sujetos a los que están destinados; sin embargo, ¿cómo lograrlo, si se continúan reproduciendo los vicios?, ya que existe un organismo central – llámese SEP, DGEI, INI- que continuará determinando qué tipo de educación es la más adecuada para

esta población, aunque en el discurso recupere el sentir y las propuestas emanadas de las comunidades indígenas.

Aunado a lo expuesto, existe un problema más complejo, que es el del manejo de una burocracia enorme y la desconfianza política de las comunidades indígenas, hacia las autoridades educativas, y hacia una capa de dirigentes indígenas y de maestros indígenas mediatizados partidistamente.

Comprometerse en la defensa de los intereses de los grupos étnicos, obliga también a una revisión de los contenidos curriculares que circulan en las instituciones escolares; contenidos que desempeñan una función importante en la conformación de la manera de pensar en las nuevas generaciones. La formación en interculturalidad debe ser aquella que se desarrolla en la sociedad como un proceso de producción crítica y cultural caracterizado por:

- a) contemplar la diversidad en los contenidos curriculares transmitidos;
- b) asegurar la diversidad en los métodos de enseñanza – aprendizaje;
- c) fomentar los mayores niveles de conciencia posibles acerca de la diversidad cultural;
- d) preparar a los educadores con los recursos cognitivos necesarios para conocer la diversidad y las diferencias culturales existentes en sus entornos; percibir y analizar las desigualdades en la distribución del poder y los recursos en la sociedad; criticar dicha traducción y construir propuestas de transformación; favorecer la comprensión de las dinámicas de cambio en y entre los grupos; posicionarse crítica y activamente en la acción social
- e) desechar la idea de que siempre es irremediable una exclusión mutua entre la preservación de identidades y peculiaridades étnicas o culturales de grupos

minoritarios y la movilidad social ascendente o el acceso a instancias de mayor poder socioeconómico por parte de éstos;

- f) elaborar los programas a partir de una combinación entre el análisis de las comunidades concretas en las que se pondrán en marcha y el compromiso de una concepción global, universal, del hecho cultural.

La intervención cultural abarca más espacios que los puramente escolares y formales, y debe hacerse notar en esos espacios como muestra de una aceptación recíproca de influencia de todas las culturas en situación de convivencia, La promoción de la interculturalidad no puede dejarse en manos exclusivamente de la escuela como si de un conocimiento formal se tratase, que puede ser enseñado y aprendido a través de los libros de textos con la ayuda de sus intérpretes, los maestros. Se abre así, el terreno de la sensibilización en la interculturalidad en la que, entre otros, los medios de comunicación deben jugar un papel importante, si son capaces de reinterpretar sus funciones en lo que se refiere a la forma en presenta la diversidad: como una forma de diferencia y desigualdad.

A pesar de las críticas respecto a la educación destinada a los indígenas, no se está totalmente en contra de ella ni de la existencia de la escuela como institución y su presencia en las comunidades indígenas, lo que se desaprueba es la orientación y el uso que se hace de ellas; pues les ha correspondido reproducir la ideología del grupo dominante, los modelos conductuales propios de la dominación; en suma, se reproducen las condiciones para la explotación económica y la manipulación política. Sin embargo, la escuela, si bien reproduce, también se convierte en un espacio de lucha que puede ser aprovechado para cuestionar el proceso educativo; en este sentido se puede propiciar que los indígenas tomen conciencia de su condición y logren organizarse para demandar y exigir sus derechos que como seres humanos les corresponde, y uno de estos derechos es la educación pero orientada a su identidad y forma de vida.

En la realidad operan y coexisten dos sistemas y metodologías antagónicas y contradictorios: uno, la educación directa en castellano, que utiliza un discurso de educación bilingüe, otro, que cada vez cobra mayor difusión, es el de la educación bilingüe e intercultural que se sustenta en la tesis de que los pueblos indígenas desarrollen su historia, su cultura y además accedan al conocimiento universal. En este sentido se defiende una educación indígena para los indígenas, una educación intercultural bilingüe real y no en teoría, una educación que preserve sus rasgos culturales y que lo convierta en un verdadero instrumento de cambio y no de dominación; para ello es necesario que el indígena se convierta en sujeto y no en objeto del desarrollo, pero además que se reconozca que sus características de identidad cultural-étnica, sus sentimiento de solidaridad comunitaria, su organización política y social representan un ejemplo y una alternativa en la conformación de un nacionalismo plural.

Esta recuperación no es con la pretensión de volver al pasado sino de reivindicar , revalorar y proponer un desarrollo que compatibilice con las exigencias y condiciones de una economía más libre y más “moderna”. La formación intercultural debe propiciar las condiciones para que los individuos sean conscientes de la multiplicidad cultural que les rodea y a la que están accediendo. La interculturalidad trasciende el sistema escolar y el ámbito educativo

La educación no se ve como la panacea ni como mera transmisión de conocimientos que viene a “a sacar de la pobreza” a los indígenas, sino que debiera convertirse en un elemento político que pretenda transformar la conciencia social y política de los participantes.

La modernización de la educación persigue responder a las exigencias y requerimientos de un mundo complejo, con profundas transformaciones y altamente competitivo, pero ¿seremos capaces de enfrentar los retos futuros si en la batalla perdemos la bandera de nuestra identidad nacional étnicamente diferenciada?

BIBLIOGRAFÍA

ACEVEDO Conde, María Luisa. "Políticas lingüísticas en México de los años cuarenta a la fecha" en Beatriz Garza Cuarón (Coord.) *Políticas lingüísticas en México*. La Jornada ediciones. México, 1997.

AGUILAR Villanueva, Luis. *El estudio de políticas públicas*. Edit. Miguel Ángel porrúa. México, 1992.

AGUIRRE BELTRÁN, "La cultura popular y la educación extraescolar" en *América Indígena*. 1973

AMADIO Massimo . "Dos decenios de educación bilingüe en América Latina (1970-1990)" en *Perspectivas*, Revista trimestral de educación, Vol. XX, nº 3, 1990.

Alvarez, Isaías. Conferencia Magistral. *Planeación educativa*. 1985

ANSOFF H.I. *EL planteamiento estratégico*. Edit. Trillas. México, 1991.

ALONSO Concheiro, Antonio. *México: rasgos para una prospectiva*. Centro de prospectivos, FJBS, México, 1987

AYALA Espino, José. *Mercado, elección pública e institucional. Una revisión Moderna del estado*. Ciencias Sociales. México, 1996.

BARBIERIE Masini, Eleonora. *La previsión humana y social*. Centro de Estudios prospectivos, FJBS, F.C.E. México, 1993.

BERMAN, Marshall. *Todo lo sólido se desvanece en el aire*. Siglo XXI. México, 1995.

BID. *Progreso Económico y Social en América Latina*. 1996

BONFIL Batalla. "El etnodesarrollo: sus premisas jurídicas, políticas y de organización" en América Indígena. *Etnodesarrollo y etnocidio*. FLACSO: México, 1982.

BONFIL Batalla. "El estado, el indigenismo y los indios" en Alonso Jorge (Coord.) *El Estado Mexicano*. Edit. Nueva Imagen. México, 1982^a.

BUCI -GLUCKSMAN. *Gramsci y el estado*. Siglo XXI. México, 1979.

CABALLERO, Juan. *El papel del maestro en el etnocidio de San Antonio Huitepec, Oax.* INI. México, 1982.

Cartas de Intención en 1er, Informe Especial. FMI. El financiero, 1995.

CASO, Alfonso. *Indigenismo.* México, 1978. INI

CASTRO, Inés. "El pragmatismo neoliberal y las desigualdades educativas en América Latina" en *Revista Mexicana de Sociología.* UNAM-IIS. 3/97-

COMAS, Juan. *La antropología social aplicada en México.* México, 1976.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México, 1994.

COOMBS, Philip. "Qué es la planeación educativa" en *Documento Unesco.* 1970.

CÓRDOVA, A. *Sociedad y Estado en el mundo moderno.* Enlace Grijalbo. México, 1990.

CORONADO S., Gabriela. "Políticas y prácticas lingüísticas como mecanismo de dominación y liberación en América Latina" en González Casanova Pablo y Roitman (Coordinadores). *Democracia y Estado Multiétnico en América Latina.* La Jornada ediciones. México, 1996.

CORONADO S., Gabriela. "Espacios para el bilingüismo. Entre la imposición estatal y la apropiación comunal" en Garza Cuarón B. op, cit.

CUMBRE Internacional de Educación. *Educación pública.* Cuaderno de trabajo no. 7. febrero 1997.

CUMBRE Internacional de Educación. *Educación y sindicalismo.* Cuaderno de trabajo no. 9. febrero 1997.

CHOMSKY, Noam et. Al. *La sociedad global.* Edit. Joaquín Mortiz. México, 1995.

DECLARACIÓN Mundial de Educación Para Todos. Jomtiem, Tailandia. UNESCO/OREALC. 1990.

DE IBARROLA, María. "Los grandes cambios recientes en la educación básica y sus repercusiones" en Garza Cuarón, B. op.cit.

DGEI. *Bases Generales de la educación Indígena.* México, 1986.

DGEI. *Informe de labores.* 1993 , 1994 y 1996.

DGEI. *Informe de ejecución del PND 1989-1994.* México, 1994.

DGEI. *Anuario estadístico.* 1990-1991-1996.

DGEI. *Contribución a la integración de la memoria de gestión del período comprendido de diciembre de 1988 a agosto de 1994*. México, 1994.

DGEI. *Hacia un modelo de educación inicial y básica intercultural bilingüe para niñas y niños indígenas*. Documento de referencia inicial. México, 1996.

DGEI. *Fundamentos para la modernización de la educación indígena*. DGEI., 1990

DGEI. Estadísticas Básicas . Mayo 2002.

DE GORTARI, Ludka. "Alcances y limitaciones de las políticas de educación en zonas indígenas en la actualidad" en Garza Cuarón, B. Op. Cit.

DIARIO OFICIAL. *Ley Federal de Educación*. 1973.

DIARIO OFICIAL. *Ley General de educación*. Julio, 1993.

DÍAZ Polanco, H. "Cuestión étnica, estado y nuevos proyectos nacionales" en *México Indígena* No. 15. marzo, abril. México, 1987.

DÍAZ Polanco, H. "Autonomía, territorialidad y Comunidad" en González Casanova Pablo y Roitman. Op. Cit.

DURSTON, John. "Los indígenas en el desarrollo rural" en *América Indígena*, I.I.I. No. 3 . México, 1980.

EXCELSIOR. 2 de septiembre de 2001.

EL FINANCIERO- 3 de marzo de 2001

FLECHA, Ramón. "las nuevas desigualdades educativas" en Castell, Manuel, et. al. *Nuevas Perspectivas críticas en educación*. Piados, Barcelona. 1994.

FUENTES Molinar Olac-"El estado y la educación pública en los años ochenta" en Jorge Alonso, et. al. *El nuevo estado mexicano. Tomo Iv*. Ed, Nueva Imagen México, 1992.

GRANJA Castro, Josefina. Los desplazamientos en el discurso educativo para América Latina" en *Revista Mexicana de Sociología*. UNAM-IIS. 3/97

GELLNER, Ernest. *Naciones y nacionalismos*. Edit. Alianza CNCA, México, 1991.

GIDDENS, Anthony. *Consecuencias de la modernidad*. Alianza Editorial. Madrid, España. 1995.

GIDDENS, Anthony. *Los contornos de la modernidad avanzada*. Documento mecanografiado. 1995.

GIMÉNEZ, Gilberto. "Modernización, cultura e identidades tradicionales en México" en *Revista Mexicana de Sociología*. I.I.S. UNAM 4/94.

GLADE, William. *El Estado en retirada en la economía*. México, 1996.

GÓMEZ BUENDÍA, Hernando. *Educación: la agenda del siglo XXI. Hacia un desarrollo humano*. PNUD. Bogotá, 1.998. Tercer Mundo. 2 000.

GONZÁLEZ Casanova, Pablo. "Las etnias coloniales y el Estado multiétnico" en González Casanova y Roitman. op. cit.

HABERMAS J. *Ensayos políticos*. Edit. Ariel . 1981. Barcelona.

HABERMAS, J. *El discurso filosófico de la modernidad*. Taurus, 1989.

HABERMAS, J. "La nueva impenetrabilidad" en *Ensayos políticos*. Ediciones península. Barcelona 1994.

HELLEN, Agnes. *El péndulo de la modernidad*. Edit. Península, 1994.

HERNÁNDEZ Gabriel "Lengua nacional Vs Lenguas indígenas" en *América indígena* no. 3. julio-septiembre 1981.

HERNÁNDEZ Y GUZMÁN. "Trayectoria y proyección de la educación bilingüe – bicultural" en Scanlon P. Y Lezama Juan, *México Pluricultural*. SEP. México, 1982.

INI. *Bases para la acción*. México, 1982.

INEGI. *Censos de población 1940- 2000*. México.

JIMÉNEZ Cabrera, Edgar. "El modelo neoliberal en América Latina" en *Sociológica* No. 19. UAM-A. 1992.

JIMÉNEZ Redondo, Manuel en *Más allá del Estado Nacional* de Jürgen Habermas. México.

LABARCA, Guillermo. "Planificación de recursos humanos ¿técnica o ideología?, en *La educación burguesa*. Nueva Imagen. México. 1979.

La Jornada. 2 de enero 1994.

La Jornada. 23 de febrero de 2001.

La jornada. 14 de septiembre de 2001

LARA Rosano, Felipe. *Metodología para la planeación de sistemas: Un enfoque prospectivo*. Cuadernos de planeación universitaria. 3ª Epoca - Año 4, Núm. 2 Mayo, 1990.

LECHNER, Norbert. "La búsqueda de la comunidad perdida. Los retos de la democracia en América Latina" en Sociología. No. 19. UAM- A. 1992.

LLERENA de Thierry. "Panorámica y perspectivas de la planeación educativa en México". en *Congreso Nacional de Investigación Educativa en México*_México1981.

LIMÓN Rojas. "El indigenismo actual" en *México Indígena, 20 aniversario del INI*. México, 1988.

LYOTARD F: *La condición postmoderna*. Edit. Planeta Agostini. 1993.

MANRIQUE Castañeda, Leonardo. "Clasificaciones de las lenguas indígenas de México y sus resultados en el censo de 1990" en Garza Cuarón B. Op. Cit.

MEDINA, Andrés. "Identidad étnica y conciencia nacional" en *México Indígena* No. 23. Jul-agosto. México, 1988.

MALDONADO, M. y González, P. "Consideraciones generales sobre la teoría de sistema. en *Revista travesía*. 1991.

MIKLOS y Tello. *Planeación prospectiva*. Edit. Limusa México, 1991.

MIRANDA, Porfirio. *¿Qué hacer ante la modernidad?*. Jornada Semanal. 28 de nov. México, 1993.

MORA Heredia y Rodríguez, Raúl. "Estado, política y secularización en México" en *Sociológica* Núm. 19. Mayo- agosto. UAM-A1992

MORALES, Daniel. "La planificación educacional en América Latina. Un quehacer político tras una técnica" en *Educación y desarrollo dependiente en América Latina*. Gernika, México.2a. de. 1980.

NAHMAD, S. "La educación bilingüe – bicultural para las regiones interculturales de México" en *América Indígena*. No. 2 abril- junio. México. 1982

NOLASCO, Margarita. "Educación bilingüe en Oaxaca; su impacto en la participación política de los pueblos indios" en Garza Cuarón, B. op. cit.

OFFE, Claus. *Contradicciones en el Estado de bienestar*. Alianza editorial. México, 1991.

ORNELAS, Carlos. *El sistema educativo mexicano*. Edit. FCE. México, 1995.

OROZCO, Guillermo y Cols, *La investigación prospectiva de la educación en México. Una exploración crítica*. FJBS México, 1980.

PAYÁN, F. "Administración y planeación de las instituciones de educación superior frente a los requerimientos del desarrollo social", en *ANUIES. Planeación de la educación superior*. SEP: México, 1982.

PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA. Cuadernos de renovación nacional. México, 1988.

PELLICER, Dora. "Derechos lingüísticos y educación plural en México" en Garza Cuarón, B. Op. cit.

PETRAS, James, "Modernidad versus comunidad en *Hacia nuevos modelos de relaciones interculturales*. Bonfil Batalla Guillermo. Compilador. Edit. CNCA. México. 1993.

Picón César . "La cuestión de la educación indígena centroamericana", en La Piragua, nº 6, 1er. semestre 1993.

PODER EJECUTIVO FEDERAL_1er. Informe de gobierno. 1989_ México, 1989.

PODER EJECUTIVO FEDERAL. *Plan Nacional de Desarrollo. 1983-1988*. México 1983.

PODER EJECUTIVO FEDERAL. *Plan Nacional de Desarrollo. 1989-1994*. México; 1989.

PODER EJECUTIVO FEDERAL. *Plan Nacional de Desarrollo. 2001-2006*. México; 2001.

PODER EJECUTIVO FEDERAL . *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*. México0 1995.

PODER EJECUTIVO. *Programa De Desarrollo Educativo. 1995-2000*. México, 1995.

PODER EJECUTIVO. *Programa De Modernización Educativa. 1989-1994*. México, 1989

PORTANTIERO, C. *Gramsci y la educación*. C.E.E. México, 1981.

Porter, Luis. "Marco de referencia para la planeación universitaria". Documento inédito

POZAS, Ricardo. *Los indios en las clases sociales de México*. Siglo XXI. México, 1981.

REFORMA. 17 de enero de 2001.

REVUELTAS, Peralta Andrea. *Las transformaciones del Estado en México: Un neoliberalismo a la mexicana*. UAM - Xochimilco, 1996.

RICO, Carlos. "Libre comercio; zonas de turbulencias" en *Nexos*. No. 151. Julio, 1990.

RIDING, Alan. *Vecinos distantes*. Edit. Joaquín Mortiz. México, 1988.

ROITMAN, Marcos. "Formas de Estado y democracia multiétnica en América Latina", en González casanova, P y Roitman. op. cit.

SACHS, Wladimir M. *Diseño de un futuro para un futuro*. FJBS.

SALINAS DE GORTARI, Carlos. *1er. Informe de Gobierno*. México, 1989.

SALINAS DE GORTARI, Carlos. *Liberalismo Social*. Discurso pronunciado en 63° aniversario del PRI, Marzo, 1992.

SALINAS DE GORTARI, Carlos. *Quinto Informe de Gobierno*. México, 1993.

SEDESOL. *Programa para el desarrollo de los pueblos indígenas*. México, 2001.

SEMO, Enrique. 1996. "El EZLN y la transición a la democracia". En: *Chiapas 2*. México, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM -Era. pp. 59-74.

SEP-DGEI. *Programa para la modernización Educación Indígena*. México, 1990.

SEP. *Acuerdo Nacional para la Modernización de la educación Básica*. México, 1992.

SEP. *Programa Nacional de educación. Por una educación de buena calidad para todos. 2001-2006*. México, 2001.

SEP. *Reglamento interior de la SEP*. Diario oficial, 1998.

SEP. Boletín 460, 2002.

SERGÉ, M. Et. Al. "Una nueva ideología de la educación" en Labarca, G. *Economía Política de la educación*. Edit. Nueva Imagen. México, 1980.

SNODGRAS, Donald. *El análisis de la planeación de recursos humanos en los países de desarrollo: El estado del arte*. Revista Latinoamericana de Estudios educativos. C.E.E. México, 1980.

SOLIS, L. *La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectiva*. Siglo XXI. México, 1987.

SCHULTZ, T. "Inversión en capital humano" en M. Blaug. *Economía de la educación*. Madrid. Ed. Tecnos. 1972.

STREET, Susan. 1996. "La palabra verdadera del zapatismo chiapaneco. (Un nuevo ideario emancipatorio para la democracia)". En: *Chiapas 2*. México, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM -Era. pp. 75-94.

TAMAYO López, Jorge. "Objetivos y metas de la Planeación" en Flores de la Peña, et. al.. *Bases para la planeación económica y social de México*. Siglo XXI México, 1986.

TOPETE Barrera Carlos, et, al. *Planeación Educativa*. Cuaderno21. México. 1994.

TOURAINÉ ALAN. "Nuevas reflexiones sobre la crítica de la modernidad" en *Sociológica No. 23*. sept. Dic. 1993. UAM-I.

TORAINÉ, Alain. *Crítica de la modernidad*. F.C.E. México, 1995.

VALDÉS, Luz María. Los indios en los censos de Población. México, 1995.

VALENZUELA Arce, José Manuel . "Las identidades culturales frente al TLC", en *Sociológica Núm. 21*. Enero-febrero. UAM-A. 1993.

VELLINGA, Menno. *El cambio del papel del Estado en América Latina*. México, 1996.

VILLA Aguilera, Manuel. "La forma intervencionista del Estado en América Latina" en *Revista Mexicana de Sociología*. 2/87 pp. 145-163.

WALLENSTEIN Inmanuel. "¿Fin de qué modernidad", en *Revista sociológica*. No.27 UAM-A enero- abril. 1995.

WIONCZEK, Miguel. "Antecedentes e instrumentos de la planeación en México" 1986.

ZEDILLO, Ernesto. *Tercer Informe de Gobierno*. México, 1997.

ZEMELMAN, H. *Uso crítico de la teoría*. COLMEX. México, 1988.