

Los lenguajes y los conceptos político-educativos: de la modernización nacional a la modernización educativa en México

*The languages and political-educational concepts:
From national modernization to the educational modernization in Mexico*

Roberto Emmanuel Acevedo Amaro

RESUMEN

Este artículo tiene el propósito de analizar la articulación de los conceptos de *modernización económica* y *modernización educativa* que se gestaron en el periodo 1989-2000 y que son fundamentales para comprender los posicionamientos oficiales de la política educativa mexicana de la década de 1990. Utilizando la metodología de la historia conceptual, se analizan los lenguajes educativos y cómo es que los conceptos fueron resignificados en función de los objetivos nacionales. Se pone especial énfasis en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1989-1994 y el paulatino incremento en el interés por el concepto de modernización educativa (concepto central tanto para el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica –ANMEB– como para el PND 1994-2000). Al final de este análisis se explora la modernización educativa como expresión de un fenómeno global llamado *educacionalización*, el cual adquiere características particulares para el caso mexicano a finales del siglo xx.

Palabras clave: Modernización, modernización educativa, Plan Nacional de Desarrollo, ANMEB, historia conceptual, educacionalización.

ABSTRACT

This article aims to analyze the articulation of the concepts of *economic modernization* and *educational modernization* that emerged in the period 1989-2000 and are fundamental to understanding the official stances of Mexican educational policy in the 1990s. Using the methodology of conceptual history, educational languages are analyzed, and how concepts were redefined in relation to national objectives. Special emphasis is placed on the National Development Plan (Plan Nacional de Desarrollo, PND) 1989-1994 and the gradual increase in interest in the concept of educational modernization (a key concept for both the National Agreement for Educational Modernization [Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica –ANMEB–] and the PND 1994-2000). At the end of this analysis, educational modernization is explored as an expression of a global phenomenon called *educationalization*, which takes on particular characteristics in the Mexican case in the late 20th century.

Keywords: Modernization, educational modernization, National Development Plan, ANMEB, conceptual history, educationalization.

Roberto Emmanuel Acevedo Amaro. Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional, Ciudad de México. Es Doctorante del Departamento de Investigación Educativa (DIE), con un proyecto especializado en lenguaje y conceptos educativos en la educación mexicana. Correo electrónico: roberto.acevedo@cinvestav.mx. ID: <https://orcid.org/0009-0001-1944-5697>.

Introducción

Este artículo forma parte de una investigación de largo aliento y muestra los hallazgos durante la exploración de diversos archivos de política educativa mexicana. El objetivo es mostrar cómo fueron cambiando los posicionamientos oficiales en torno a la educación desde 1989, pasando por el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica –ANMEB–¹ como documento bisagra que condensa las ideas de modernización nacional hasta el año 2000. Para ello haré un recorrido histórico desde el Plan Nacional de Desarrollo –PND– 1989-1994, el cual plantea un lenguaje fundamentado en el concepto *modernización nacional*, hasta el PND 1995-2000, en el que se utiliza un lenguaje centrado en el concepto de *modernización educativa*. Desde una perspectiva de la historia de los lenguajes y los conceptos educativos, las fuentes principales en que se basa el análisis son documentos oficiales: los Archivos de los Debates de la Cámara de Diputados, los Acuerdos por la Modernización Educativa de la década de los 80 del siglo xx y los Planes Nacionales de 1989-1994 y 1995-2000. Asimismo, los debates políticos son analizados como evidencia material de la recomposición de los objetivos nacionales y dan cuenta de cómo estos lenguajes son modificados en función de acontecimientos globales (Carli, 2009).

Al analizar documentos oficiales de la política educativa es posible reflexionar sobre los cambios que han sufrido las proposiciones y afirmaciones que modifican los sentidos y los usos de los conceptos educativos, permitiendo cuestionar cómo es que los lenguajes educativos de una época se van adaptando y van modificando los sentidos proposicionales, así como construyendo conceptos nuevos con base en la pérdida y la ganancia de sentidos adaptándose a las exigencias políticas, sociales y económicas del periodo.

La historia conceptual, utilizada como la metodología central de este trabajo, consiste en analizar los documentos considerando a los actores y el contexto político para explicitar las variaciones semánticas, las aporías y los préstamos de sentido que adquieren los conceptos a lo largo del tiempo y que configuran la creación de nuevos lenguajes político-educativos surgidos de la discusión internacional (Koselleck, 2012). Parte importante de este tipo de análisis histórico consiste en identificar aquellos conceptos fundamentales con los cuales se erige el complejo edificio que llamamos *lenguaje*.

Los conceptos fundamentales, en palabras de Javier Fernández Sebastián,

...constituyen elementos básicos en el lenguaje político de la época considerada, independientemente de las ideologías en las que aparecen integrados de manera más o menos habitual. O, dicho de otro modo, que si alguno de esos conceptos fuese eliminado súbitamente de las argumentaciones y controversias –o de los textos que las contienen–, toda la arquitectura argumentativa podría verse afectada al desaparecer algunos pilares

¹ Considerado como un documento bisagra en el estudio de las políticas educativas mexicanas dado que en él se condensaron acuerdos y voluntades políticas que históricamente se encontraban en tensión, permitiendo la movilidad hacia procesos de reforma constante y hacia la descentralización educativa. El ANMEB es la consolidación de una “doble negociación” que, por un lado, logró entablar un diálogo político entre el gobierno mexicano con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación –SNTE– y flexibilizar las relaciones con la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación –CNTE– (Zorrilla y Barba, 2008).

básicos de sustentación, y sería muy difícil reconstruir el sentido de los discursos [Fernández, 2009, p. 27].

La historia conceptual permite analizar los cambios semánticos relativos a la política educativa en los lenguajes utilizados tanto en la Cámara de Diputados como en los documentos oficiales. La pretensión es dar cuenta de los cambios semánticos dentro de los lenguajes educativos atravesados por las políticas y considerando a los actores centrales en la producción de contenido discursivo que es adaptado por los contextos político, social y cultural. En ese sentido, explicitaré algunos conceptos importantes para comprender cómo es que adquieren significados en función de los contextos históricos en que son utilizados, dando paso a nuevos lenguajes político-educativos (Freeden, 2013).

Se entiende aquí por *historia política-educativa* una colección de momentos intrínsecamente relacionados, que si bien pueden ser conceptualizados como “explosivos y fugaces” (Braudel, 1970), dan cuenta de relaciones de larga duración (sin serlo ellos mismos) que dejan ver los momentos coyunturales de los que son partícipes y crean, a su vez, nuevos momentos que serán analizables a la postre.

Coyuntura, por su parte, refiere a procesos de corta duración que expresan los intersticios por los cuales se dejan ver elementos de diverso orden condensados en la política educativa, en la cual toman un papel preponderante las situaciones económicas y políticas. En este sentido, el ANMEB es entendido como momento coyuntural en tanto que, como elemento “incendiario y explosivo”, muestra el logro de la reforma educativa de los años 70 (por dar un ejemplo) y, al mismo tiempo, muestra el punto de partida de una posible estructura de comportamientos político-educativos centradas en el desarrollo económico que permanecerá hasta al menos el año 2000. Habría que aclarar que no se afirma que el ANMEB sea en sí mismo una estructura política, sino que expresa una serie de acontecimientos de orden político, económico y social, que llegan a su culmen en él (sin agotarse y creando nuevos puntos de análisis). Lo que sí expresa, en tanto momento coyuntural, es la carga “de una serie de significaciones y de relaciones [que] testimonia a veces sobre movimientos muy profundos” (Braudel, 1970, p. 65).

El interés por los conceptos que cohabitan en el lenguaje político-educativo se argumenta bajo la premisa de que los lenguajes, todos, son flexibles y dúctiles, lo que les permite cambiar en función de los paradigmas sociales y cargarse de significados en concordancia, o mejor dicho, de forma codependiente entre sí. Para la historia conceptual esta ganancia de sentido determina si son o no conceptos políticos fundamentales o momentos conceptuales (Capellán, 2013). Así como los lenguajes permiten “nombrar” los problemas sociales, estos últimos cargan de sentidos a los conceptos que componen los lenguajes, creando una relación intrínseca e inseparable. Dado lo anterior, en este trabajo se dimensionan los distintos lenguajes que se expresan en

el quehacer de la política, no tanto para responder desde la historia de las ciencias sociales a las variaciones de los lenguajes (como propone Braudel [1970]), sino para comprender mejor los distintos “modelos” de lenguajes que se producen (pero que también son productores) en los acontecimientos políticos-educativos en el sentido de la historia conceptual como paradigma de análisis de fuentes que son consideradas a la luz del panorama general de enunciación y que explicita las variaciones semánticas de conceptos y la pragmática de predicación en lenguajes determinados (Freeden, 2013).

En la década de 1990 el concepto de *modernización educativa* ganó terreno frente al de *modernización económica* porque el lenguaje político hacía eco del panorama educativo internacional (incentivado por organismos no gubernamentales) que ve en la educación, más que un gasto necesario, una inversión a mediano plazo que conllevará a un incremento económico.

Los ideales formativos de la educación básica se han modificado paulatinamente por los avances en la tecnología educativa y la creación de nuevas teorías curriculares, transformando también los conceptos utilizados para nombrar dichos cambios. Estos “responden a otros propósitos como describir, explicar o comprender, para convertirlos [a los conceptos] en herramientas que apoyen diversas formas de intervención pedagógica en torno a un proyecto o modelo educativo determinado” (Rojas, 2006, p. 16).

El recorrido está estructurado de la siguiente manera: comenzando por la descripción de los significados que el concepto de *modernización* tuvo entre 1989 y 1991 y cómo puede encontrarse en documentos oficiales como el PND 1989-1994 y el Acuerdo para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida –AMPNV–, para posteriormente analizar cómo fue cambiando para coordinarse con el concepto *educación*, creando así nuevos sentidos y usos para la modernización, subordinada ahora a la educación escolarizada. Para este propósito analizo el ANMEB y ejemplifico con algunos extractos de los Diarios de los Debates de la Cámara de Diputados. Por último, este artículo propone que la educacionalización puede ser el fenómeno que explique por qué la educación adquiere sentidos políticos que tradicionalmente estaban reservados para el desarrollo económico o la inversión comercial.

La modernización para la economía

Durante la presidencia de Carlos Salinas de Gortari –1988-1994– los temas relacionados con el mejoramiento de la educación fueron ganando centralidad, de forma paulatina, en las discusiones sociales y políticas. Se comenzaron a tomar acciones sustantivas para incrementar el presupuesto total destinado al mejoramiento de las escuelas (por influencia de organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura –UNESCO–), a la creación de nuevas instalaciones y a las reformulaciones de planes y programas de estudio

para educación básica (que en ese tiempo eran solo los seis años de la primaria), así como a la expansión y a la cobertura del sistema educativo nacional –SEN–. Se produjeron tres acuerdos políticos en los que se rescataban temas de índole social, económica y política que fueron los antecedentes políticos del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 –PND-89-94–, el cual más tarde funcionaría como la base política del ANMEB² de 1992. Después de la reunión técnica sobre el tema de movilización de recursos externos para el financiamiento de la educación en 1988, la UNESCO preparó la publicación “El financiamiento de la educación en período de austeridad presupuestaria” (UNESCO, 1989), que entre otros aspectos sirvió para realizar un documento conjunto con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe –CEPAL– para establecer la estrategia económica que hasta el año 2002 se seguiría para el desarrollo y la cooperación internacional en el sector educación. De esta estrategia se desprende el estudio *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad* (CEPAL-UNESCO, 1992).

Estos documentos permiten analizar las variaciones de sentido con las que la educación fue utilizada, discutida y problematizada desde 1989 y cómo fue adquiriendo (primero políticamente y luego conceptualmente) un papel central en la construcción de nación. La educación fue adquiriendo características que la posicionaron, de un elemento más en las políticas públicas, a el único y más importante camino de desarrollo.

Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994

Es importante aclarar que el PND 89-94 no es un documento uniforme y parece contener inconsistencias argumentativas respecto a la política pública mexicana. Por ello, en su lectura es necesario considerar que cada sección es, en esencia, un documento autónomo y, por la propia naturaleza de los documentos gubernamentales, elaborado por diversos autores; responde a problemas específicos en un momento en que México se encontraba atravesando una crisis económica severa desde 1982. Esta aclaración es fundamental para no descalificar el texto por sus inconsistencias, sino conceder las dificultades que conllevan los trabajos colectivos y analizar los usos conceptuales y las afirmaciones que muestran la colección de información que se predica en torno a la educación como plan colectivo de gran calado.

El PND 89-94 está dividido en dos secciones. La primera consiste en la presentación del balance de los problemas políticos, económicos y sociales en los que se encontraba el país, muestra los objetivos gubernamentales y las “estrategias para modernizar a México”. También trata de especificar cuáles fueron las relaciones internacionales que se buscó fortalecer durante el periodo gubernamental al tiempo que deja claro que el Plan se enfocaba de forma primaria en la estabilización de precios para “rescatar” la economía nacional. La segunda sección presenta la triada de acuerdos y las formas en las que funcionarán en materias específicas de política,

² Margarita Zorrilla: tres líneas de políticas: las tres “erres”: reorganización del sistema educativo, reformulación de los contenidos y materiales educativos, revaloración de la función magisterial (Zorrilla y Barba, 2008).

economía y sociales. La educación solo es analizada en el punto 6.2.2 (lo equivalente a dos cuartillas de un documento de 152 y dejando claro que no era un tópico central ni para la modernización ni para el rescate económico).

El PND define la modernización educativa como un tópico que debe estar en concordancia con la recuperación económica (antes que con cualquier otro asunto) y plantea que el mejoramiento de la calidad educativa debe estar en congruencia con dicho Plan. Si la educación hubiera requerido mayores ingresos brutos (lo cual sí necesitaba), estos no podrían ser solventados por el Estado mexicano dado que la prioridad era contrarrestar los efectos catastróficos de la crisis económica. Por otra parte, desde ese momento se mapearon los objetivos que seguiría más tarde el AN-MEB, pues la descentralización de la educación, el incremento de los años escolares y la participación de la sociedad civil en asuntos educativos aparecen propuestos como los objetivos a los que debe aspirar el mejoramiento productivo del nivel de vida.

Este antecedente demuestra que, si bien el ANMEB se convierte en un “momento coyuntural” de la política educativa, es el resultado de una serie de acontecimientos que permitieron obtener réditos políticos que, pese a las oposiciones de otros sectores políticos fuertes como el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación –SNTE–, se consolidaron de forma paradigmática y difícil de pensar en otro momento histórico. Hay que insistir en que los documentos no son planteamientos discursivos azarosos, sino que se predicaron en momentos específicos que permitían su funcionamiento y aceptación y que, si bien no se puede afirmar intencionalidad completamente consciente, sí son susceptibles al análisis coyuntural que afirma que dichas proposiciones o asunciones discursivas no podrían ser aceptadas en otro panorama sociopolítico. En términos de la historia conceptual, estas características dan cuenta de los cambios semánticos inherentes a los cambios sociopolíticos.

La introducción de la innovación tecnológica y los avances científicos mundiales forman parte de las estrategias para lograr los objetivos, pero no son, en sí mismos, objetivos primarios. Esta es una de las diferencias sustanciales respecto al ANMEB, pues para este la innovación tecnológica no solo es parte central de la modernización educativa, sino que es exclusivamente con ella que se logrará, pues es la exigencia internacional para valorar positivamente la calidad educativa y la evaluación positiva del SEN.

Objetivos, estrategias y acciones son el orden de razonamiento que siguió el PND 89-94, aunque no queda claro cuáles fueron las diferencias sustanciales entre los objetivos y las estrategias pues estos responden a objetivos secundarios (como la educación) en tanto que no parecen estar intrínsecamente relacionados con los objetivos de estabilización económica. Es aquí donde cobra relevancia la consideración de que los textos como los PND son elementos discursivos que responden a necesidades nacionales inmediatas con pretensiones de largo plazo sin reparar demasiado en los elementos de segundo orden. En este sentido, la poca claridad en la distinción

objetivos-estrategias se debe a la importancia real en las prácticas políticas de la época y, por tanto, no son considerados aquí como “errores” argumentativos ni discursivos.

Las principales acciones que habrán de realizarse para mejorar la calidad del sistema educativo, son: promover las tareas de investigación e innovación y enfatizar la cultura científica en todos los niveles del sistema; depurar los contenidos curriculares y los métodos de enseñanza, así como los materiales y apoyos didácticos, con base en la moderna tecnología educativa; vertebrar la educación preescolar, primaria y secundaria, para conformar un modelo integral de educación básica; vincular, reorientar y fortalecer la educación media superior y superior conforme a las exigencias de la modernización del país; mejorar los procesos de formación y de actualización de maestros; establecer la carrera magisterial; fortalecer la infraestructura física del sector; y enriquecer y diversificar la obra editorial educativa y cultural, principalmente la destinada a niños y jóvenes [DOF, 1989, p. 42].

Valdría la pena dar un seguimiento pormenorizado de la relación entre los objetivos del PND 89-94 que se definen desde la estabilidad de precios y su vínculo con la modernización educativa. Las estrategias y las acciones que se emprendieron como procedimiento para la realización de los objetivos del PND 89-94 no se corresponden con las estrategias específicas relativas a la educación, pues estaban pensadas exclusivamente para mejorar el sistema educativo. Además, no se establece cuál es la relación formal entre la modernización económica, la calidad del sistema educativo, la calidad educativa y la calidad de vida. Es de suponerse que la modernización económica y la modernización educativa, bajo el contexto social de crisis que se ha comentado, son mutuamente excluyentes pues, a menos que se explicita cómo es que la modernización educativa tendría un impacto directo, inmediato y consistente en la estabilización económica nacional, no es posible pensar la primera en detrimento de la segunda.

Acuerdo para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida –AMPNV–

El Acuerdo para el Mejoramiento del Nivel de Vida es uno de los tres acuerdos que componen el PND 89-94. En él se comienza a gestar la idea de una educación para el desarrollo económico con el objetivo de mejorar la calidad de vida de los mexicanos a través del “mejoramiento productivo” y es por ello que nos centraremos en este. Los otros dos acuerdos que componen en PND son el Acuerdo Nacional para la Ampliación de Nuestra Vida Democrática y el Acuerdo Nacional para la Recuperación Económica con Estabilidad de Precios, en los que se exploran la consolidación de la democracia a través de las instituciones nacionales y las políticas financieras para la “modernización financiera, económica, del campo, del turismo”, etc., respectivamente.

El AMPNV explora diversas temáticas que van desde “la creación de empleos productivos” en los que fueran protegidos los trabajadores, pasando por educación,

salud, alimentación, hasta concluir con participación internacional y erradicación de la pobreza (DOF, 1989, p. 5). La organización tiene una gradación lógica que va de lo particular a lo general, dejando claro que “se impulsará vigorosamente un proceso de transformación educativa, condición indispensable para la modernización del país” (DOF, 1989, p. 40) La modernización educativa responde directamente al incremento de su calidad y esta, a su vez, en el mejoramiento de la calidad de vida:

Mejorar la calidad de la educación y de sus servicios de apoyo es imperativo para fortalecer la soberanía nacional, para el perfeccionamiento de la democracia y para la modernización del país. [...]

En concordancia con lo expuesto, la modernización se propone los siguientes objetivos que orientarán la política educativa durante el período 1989-1994:

- mejorar la calidad del sistema educativo en congruencia con los propósitos del desarrollo nacional³ [...] [DOF, 1989, pp. 40 y 41].

La afirmación resulta cuestionable en términos cuantitativos, pues la educación solo representa el 1.3% del PND 89-94 y no establece si *calidad educativa* es sinónima de *calidad de vida*. La descripción parte del supuesto de que mejorando la calidad educativa se logrará el mejoramiento de la vida de todos los mexicanos, pues es a través de esta que se podría lograr un desarrollo económico mayor, consistente y sostenido, mejorando de manera directa la calidad de vida.⁴ Así como el concepto de calidad de vida se entrecruza con el de calidad educativa, la transferencia semántica responde a las mismas ambigüedades, pues no presentan una estandarización o criterios que permitan evaluar cómo se lograría la calidad en ninguno de los sentidos mencionados.⁵

Para el PND 89-94 la calidad está enfocada en el crecimiento y en la difuminación de las brechas económicas ocasionadas por la crisis de 1982 (hay mala calidad porque hay poco crecimiento económico). La relación calidad-desarrollo se preocupa por aspectos de primer orden como el desarrollo agrícola y el sector salud, el fortalecimiento de las instituciones y la revalorización internacional. Este texto pone como prioridad la recuperación económica sustentable bajo el principio de equidad social y la difuminación de desigualdades como prioridad nacional. Si bien la modernización educativa no es un tema central, como sí lo sería para 1992, se puede encontrar una argumentación similar que da cuenta de los fundamentos políticos, económicos y sociales que permiten comprender el éxito del ANMEB a nivel oficial (Zorrilla y Barba, 2008).

Si bien el AMPNV afirma la necesidad de mejorar y modernizar la educación y el sistema educativo, no especifica un gasto prioritario, pues en un análisis más detallado se puede constatar que este se incluye en la categoría “gasto social”, en la que también estaban considerados el sector salud, la garantía de vivienda y alimentación digna y el gasto en educación, en el que se incluyen los gastos de manutención, crecimiento y mejoramiento. Se observa cómo es que el discurso para 1992-1993 sí crea un lenguaje

³ Siendo estos: 1. La defensa de la soberanía y promoción de los intereses de México en el mundo; 2. La ampliación de la vida democrática; 3. La recuperación económica con estabilidad de precios; 4. El mejoramiento productivo del nivel de vida de la población (DOF, 1989).

⁴ Si bien el texto expone una relación de necesidad y no de suficiencia, la vinculación de la calidad de vida no permite comprender cuál es la participación social de la educación más allá de su modernización tecnológica en función del mejoramiento productivo.

⁵ Es importante señalar que la ambigüedad semántica relativa al concepto de *calidad* se mantiene tanto en los documentos oficiales publicados por la SEP como en el DOF, hasta sus menciones en los debates públicos en el Archivo del Congreso de la Unión.

enfocado en remarcar y acrecentar la participación de los conceptos educativos y su vinculación con el desarrollo nacional y el crecimiento del capital social y económico. Para diciembre de 1992 se presentó una propuesta de crecimiento consistente y mantenido que proponía que el gasto en educación fuera de al menos el 8% del producto interno bruto –PIB– del país, y algunas propuestas más aventuradas, por no decir irreales, pugnaban por modificar el artículo 3° constitucional y establecer del 12% al 14%⁶ del PIB exclusivamente para el gasto educativo. Las propuestas anteriores eran por demás inviables, dado que el objetivo de la política nacional hasta 1991 estaba enfocado en la recuperación de precios.

Los “nuevos” problemas de la educación

El ANMEB ha sido considerado como uno de los acuerdos político-educativos más importantes desde la creación de la SEP en 1921 (Vázquez, 1997), y esto se debe a que fue pensado con una perspectiva de largo alcance (como lo fue el Plan de Once Años en 1959), intención que se puede observar con relativa facilidad en los objetivos educativos tanto en el Plan Nacional de Desarrollo de 1995-2000 como en el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000,⁷ y que marcaron el debate político educativo hasta permear los modelos de la Reforma Integral de la Educación Básica en el año 2008. Después de su puesta en marcha comenzaron las reformas a los planes educativos de primaria (1992) y secundaria (1993), se estableció la Ley General de Educación (1993) y se comenzó la producción de nuevos libros de texto gratuitos (esto último es especialmente importante, pues no habían sido reformados desde 1988).

A principio de los años 90 del siglo pasado los Debates de la Cámara de Diputados –DCD– comenzaron a desarrollarse con nuevos argumentos que aportaban nuevas formas de utilizar los conceptos político-educativos y que dimensionaban el debate educativo desde posicionamientos transnacionales (que más tarde se convertirían en terreno común), como el incremento del gasto educativo a 8% del producto interno bruto, por recomendación de la Organización de las Naciones Unidas –ONU– y por la UNESCO:⁸ el incremento sostenido de la calidad educativa por sobre la idea central del PND 89-94 que establecía que lo más urgente era extender la cobertura del SEN (incluso sobre la calidad); se depuró la relación directa que establecía que la calidad educativa se lograría con el incremento presupuestal y se especificó que el incremento económico no era garantía del incremento educativo porque suponen acciones cualitativamente diferentes.

En el Programa de Desarrollo Educativo [95-00], a la vez que se aceptan las deficiencias que se venían acumulando al sistema educativo, se establece el propósito de elevar la calidad y las líneas generales de acción. Sin embargo, el IV informe, en su apartado “calidad educativa y apoyo a la función magisterial”, se revela un total estancamiento sobre este aspecto tan importante de la educación. Se da información sobre libros de textos

⁶ Legislatura LV, año II, periodo ordinario, fecha 1992/12/14, número de Diario 19.

⁷ Los Planes de Desarrollo Nacional, hasta 1994, eran documentos que incluían toda la agenda gubernamental que se seguiría durante el curso del sexenio. Desde 1994 se diferencian del PND –Programa de Desarrollo Educativo– 1995-2000. Un fenómeno similar ocurrió en el año 2000 cuando, a la par del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, se publicó el Programa Nacional de Educación 2001-2006. Para el 2007 la educación se separó completamente del PND, creando sus propias metas y prospectivas con el nombre de Programa Sectorial de Educación –PROSE- DU– 2007-2012. Estos cambios, aparentemente administrativos, dan cuenta de la preponderancia que fue ganando la educación desde 1989, hasta su separación sectorial en el 2007.

⁸ Debate No. 19, 14 de diciembre de 1992.

entregados en primaria y secundaria, tema que más bien tiene que ver con la gratuidad de la educación, pero poco se informa sobre el establecimiento de un sistema de orientación a la calidad. ¿Cuál es éste en concreto? ¿Qué indicadores lo integran? ¿Cuáles son sus parámetros de medición? ¿Cómo funciona la retroalimentación al sistema? [Debate No. 11, 23 de septiembre de 1998].

Durante 1992 y hasta los primeros años del 2000, los debates “educativos” tenían tres temas que, dependiendo el *momentum* electoral, político y social, tomarían el centro en los DCD, siendo en prácticamente todos los casos la exigencia del incremento presupuestal al gasto educativo, el análisis del impacto en la calidad educativa en función de los objetivos del PND 89-94 y la descentralización del gasto educativo y de la participación de la SEP; incluyendo –después de 1992– el impacto del ANMEB al comportamiento del SEN y el reconocimiento de las deficiencias que debían ser cubiertas pese al éxito del acuerdo.

No obstante, a nueve años de la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), prevalecen rezagos importantes que contribuyen a la profundización de las desigualdades entre regiones y entidades del país. Considera que, para abatir los rezagos, corregir las insuficiencias y alcanzar un nivel satisfactorio de calidad, es imprescindible elevar el financiamiento educativo hasta concretar la recomendación de la UNESCO y de diversas organizaciones nacionales e internacionales de trabajadores de la educación, en el sentido de que la inversión federal en la educación pública debe equivaler al 12% del PIB en el país [Debate No. 10, 20 de febrero de 2002].

Más importante que la poca diversificación argumentativa de los DCD fue la evidencia del fenómeno de la *educacionalización* que puede identificarse en México entre 1992 y 1996 y da cuenta de cómo la educación es utilizada como moneda de cambio para el desarrollo económico y de la calidad de vida, además de servir como campo de batalla en el cual se podrían resolver, si no todos, una gran cantidad de problemas nacionales. En este sentido, a finales del siglo XIX y principios del siglo XX en México apareció por primera vez la idea de que al educar a la sociedad en la lectoescritura y en conocimientos básicos de ciencias y matemáticas se promovería la creación de una sociedad más civilizada y, por tanto, más desarrollada. La propuesta de nación que se dibuja en los debates relativos a las reformas educativas de 1992 insiste en que la educación forma parte fundamental de un proyecto a largo plazo que no podrá llevarse a cabo si no es única y exclusivamente a través de ella, lo que muestra que el fenómeno de la educacionalización adquiere otras dimensiones (más ambiciosas y de cierta forma injustificadas) y es resignificado bajo conceptos y lenguajes distintos como la *globalización* o el crecimiento de los mercados internacionales.

Se comenzó a dibujar la idea de que la educación forma parte central y vital del incremento de producción económica y que sin esta no es posible un mejoramiento social. Por ejemplo, la diputada Blanca Ruth Esponda Espinosa afirmaba que

...la educación es una pieza fundamental en la consolidación del proyecto de reforma estructural de la nación. Se buscará una mayor cobertura y la elevación de la calidad en su impartición; se asegurará la ejecución y el seguimiento del programa de federalización educativa que pondrá énfasis en las comunidades, los municipios y las entidades federativas en donde existen mayores rezagos sociales. [...] 34 países que registraron un incremento sólido en su programa económico tenían como un factor detonante de ese fortalecimiento económico a la educación. Creemos pues que la universalización de la educación es lo único que nos va a garantizar que el programa de desarrollo económico, que el ejercicio de las libertades democráticas de nuestra nación, puedan materializarse en el corto y en el largo plazo [Diario No. 20, 15 de diciembre de 1992. El subrayado es propio].

La convicción de que la educación no solo es el mejor sino el “único” camino para llevar a cabo los propósitos de desarrollo nacional es, desde esta lectura, uno de los grandes aportes a los lenguajes educativos del periodo, pues resulta paradigmático y consistente con el clima internacional educativo en el cual la CEPAL y la UNESCO describen a la educación como el “eje de la transformación productiva con equidad”. Lo anterior influenciaría fuertemente las conversaciones oficiales en torno a la educación, desde órdenes más operativos, como el presupuesto, hasta aspectos más pragmáticos, como las reformas didáctico-pedagógicas.

Educacionalización

La *educacionalización* se entiende como un fenómeno global de los siglos XIX y XX que encuentra en la educación la correcta forma de solucionar conflictos de orden económico, político, social (DePaepe, 2012). Se trata de un concepto acuñado por historiadores de la educación (Marc DePaepe y Frank Simon) para designar la atribución de nuevas funciones adquiridas por la educación a partir de la Ilustración. La noción moderna de “educación” tiene que ver con el desarrollo de habilidades intelectuales, actitudinales, productivas, al tiempo que es dimensionada como un derecho y una responsabilidad que todo sujeto perteneciente a una estructura social definida debe tener para participar activamente en la resolución de conflictos personales, interpersonales y sociales tanto de bajo impacto como a gran escala; dejando atrás la visión más enciclopedista que pretendía una sociedad de élite ilustrada en la que solo un sector específico podría acceder al desarrollo educativo.

La educacionalización, según Daniel Tröhler,

...parte de la premisa de que los problemas fundamentales del presente y la planificación del futuro, de hecho, son fundamentalmente cuestiones educativas. [y toma en consideración] los elementos fundamentales para la vida de las personas [...] así como la forma de entender la relación entre el dinero y la política [Tröhler, 2014].

La educacionalización adquirió una nueva dimensión a finales del siglo xx con la asociación entre educación-desarrollo, educación-modernización y posteriormente educación-competencia. Esto en México se hizo particularmente visible en los albores del gobierno presidencial de Ernesto Zedillo Ponce (1994-2000), cuando dicha asociación ganó nuevos matices y se vinculó estrechamente con ideas de modernización tecnológica por un lado y de modernización como proceso global por el otro. Estos nuevos sentidos se afirmaban en que la educación debería fomentar no solo el desarrollo integral de los estudiantes, sino que debería ser la materia humana mediante la cual se resolverán los conflictos internos y externos de la nación. Durante la última parte del siglo xx y los principios del siglo xxi la educacionalización en México fue visible en tanto que no era posible pensar los objetivos nacionales sin explicitar el tipo de educación que se impartiría. Es por lo anterior que se separó del PND 95-00 para establecerse *in extenso* en el Plan de Desarrollo Educativo, que más tarde se convertirá en el Programa Sectorial Educativo, estableciendo que “la educación es la prioridad nacional” por encima de cualquier otro asunto gubernamental. El cambio de objetivos educativos, si bien es consistente con el “rescate económico” de 1989, plantea que la educación era la inversión nacional a largo plazo que permitiría que México se posicionara en los mercados internacionales de forma competitiva; en conjunción con la cantidad de discusiones en las Cámaras del Congreso de la Unión que responden a un crecimiento exponencial de los temas educativos entre 1992 a 2000.

Como se mencionó páginas atrás, la participación de la educación en los temas de gran impacto para México es baja en términos cuantitativos, pues el PND 89-94 no se centraba en ella (si bien la menciona como un objetivo para la “modernización nacional”). Para el Programa Nacional para la Modernización Educativa 1990-1994 – PNME– la educación ya es descrita, definida y problematizada desde el paradigma del crecimiento económico, como inversión para el futuro y como la única forma de lograr el crecimiento económico y el posicionamiento internacional. Si bien esta afirmación es arriesgada, encuentra soporte en los elementos discursivos en los DCD de 1992 al 2001 (sin restringirse a dicha temporalidad).

A continuación presento algunas evidencias extraídas de los DCD que pretenden evidenciar el tratamiento discursivo en torno a la educación desde 1992 y hasta el año 2000:

El diputado José de Jesús Martín del Campo Castañeda: Es tal la importancia de la educación para las justas aspiraciones de superación del pueblo mexicano que, más que gasto, es una verdadera inversión [Diario No. 4, 5 de noviembre de 1992].

El diputado Cupertino Alejo Domínguez: La educación es la inversión más productiva que la sociedad puede efectuar. Es un derecho humano fundamental y una estrategia central de desarrollo. Por ello, impulsamos el fortalecimiento de la educación pública, laica, gratuita, democrática, obligatoria y de calidad definida en el artículo tercero constitucional [Diario No. 44, vols. I y II, 12 de diciembre de 1998].

La diputada Verónica Velasco Rodríguez: La clave para el crecimiento y desarrollo de los países es la inversión en la educación. De ahí que la participación del sector público en el financiamiento de la educación sea fundamental para asegurar la igualdad de oportunidades en el acceso al sistema educativo. ¡No basta con que este Gobierno declare que apoyará al sector educativo! [Diario No.5, 9 de septiembre de 1999].

La diputada Adoración Martínez Torres: La educación es el instrumento de cambio más duradero, efectivo y real que puede lograr transformar radicalmente una sociedad. No hay inversión más redituable ni más justa, pero su orientación debe ser integral y humana. Una educación técnica y científica, ajena al humanismo resulta insuficiente para desarrollar al hombre que ha de vivir en el próximo milenio [Diario No. 27, 25 de noviembre de 1999].

La educación de calidad: La educación representa la inversión de mayor beneficio en el desarrollo humano. Permite ampliar y mejorar las destrezas y capacidades del individuo y aumentar su participación activa en los ámbitos económico, social y cultural. Genera, asimismo, igualdad de oportunidades, especialmente para los grupos sociales rezagados y vulnerables [Diario No. 25, 13 de noviembre del 2001].

Diputado Cutberto Cantorán Espinosa: Convocados por la UNESCO, los ministros de educación de América Latina y el Caribe, reunidos en Cochabamba, Bolivia del 5 al 7 de marzo del año 2001, al celebrar la VII Reunión del Comité Intergubernamental del Proyecto Principal de Educación, emiten la recomendación 40 que dice: “el uso de recursos en educación ha de ser visto como una inversión y no simplemente como un gasto” [Diario No. 18, 22 de octubre del 2002].

Conclusiones

A lo largo de este trabajo se ha insistido en que los lenguajes educativos se han cargado de sentido en función del contexto sociopolítico y el clima internacional en el que se predicán. Desde la perspectiva de la historia conceptual, los conceptos que componen lenguajes particulares y contextualizados son estudiados desde las cargas conceptuales que van adhiriéndose a los sentidos iniciales y complejizándose con el paso del tiempo. En la historia conceptual no solo se hacen visibles los usos discursivos inmediatos en torno a un concepto determinado, sino que la metodología permite, a diferencia de otras, observar aquellos otros sentidos que no están expresados de forma explícita en las proposiciones discursivas. La adquisición de sentidos que ocurre en los conceptos que posteriormente compondrán lenguajes es un fenómeno que es analizable solo después de su consolidación. Retomando el caso analizado aquí, el concepto de *modernización* está fuertemente vinculado a la recuperación financiera del país, su posterior resignificación como “modernización educativa” es el resultado que, aunque predecible, no tiene una consecución lógica entre los actores, los acontecimientos políticos y el panorama internacional en torno a la educación. Algo similar ocurriría con conceptos como la *evaluación*, el *aprendizaje*, la *enseñanza* y, posteriormente, las *competencias educativas*.

La modernización de 1989 ya no significa lo mismo para el ANMEB, pues si bien en los primeros documentos se predicaba la necesidad de una modernización educativa, esta no poseía las mismas cualidades para 1992. El hecho de que el PND incluya la modernización educativa dentro de un rubro mayor como lo fue el “gasto social” implica que la modernización educativa ganó relevancia en escasos tres años debido al clima global que la posicionó rápidamente como el camino exacto y único para el mejoramiento de la calidad de vida. Como se mostró en este documento, para el PND 89-94 la modernización educativa no era más que el crecimiento de la infraestructura escolar y la expansión de la matrícula, mientras que para el ANMEB y para el PND 95-00 la educación se convirtió en el único camino para lograr un crecimiento económico real a la “altura de las exigencias internacionales”. Hay que considerar que si bien aquí solo son analizados documentos oficiales, estos pueden ser entendidos como resultado del complejo clima discursivo que propugnaba por sentidos más “humanistas” y menos “economicistas o neoliberales” (UNESCO, 1993); esto es, que los discursos vertidos tanto en los DCD como en los PND son muestra infalible de hacia dónde se movía la idea de desarrollo, de modernización y de construcción de nación, sin que esto signifique desconocer los posicionamientos contrarios o sentidos heterogéneos con los que fue nombrada la educación durante el periodo.

Otro aporte de este trabajo consiste en diferenciar a la educación como tema político de la educación como tema educativo. Antes del ANMEB la educación básica no estaba conceptualmente construida desde nociones económicas, el interés hacia la educación se encontraba en el tipo de ciudadanos que podía formar y cómo estos participarían en la construcción de una nación independiente y autónoma; mientras que para 1993 la educación ya no solo estaba encargada de la “instrucción” de los ciudadanos y de las habilidades simples que le permitirían comprender su papel en la sociedad, sino que ella misma sería la encargada de ejecutar el plan de nación, pues este se centró en el desarrollo educativo. Entonces, la educación como tema político y la educación como tema educativo se estrecha hasta convertirse en una y la misma cosa.

Ocurre pues que, en 1989, la relación la *calidad del sistema educativo*, la *calidad educativa* y la *calidad de vida* eran conceptos lógicamente vinculantes. Esto quiere decir que existe una consecución lógica simple: al crecer el sistema educativo y permitir que más mexicanos accedan a él, se incrementa directamente la calidad educativa pues explícitamente crecerán los índices de lectura, escritura y conocimientos matemáticos; entonces, al tener mayor cobertura, se implica un mejoramiento de la calidad educativa y a su vez de la vida. Se afirma la idea de que *calidad de vida* para 1989 podía ser entendida como un sinónimo de *cobertura escolar*, pues solo con esta la sociedad mexicana tendría las herramientas suficientes para impactar en el crecimiento económico (objetivo central del PND 89-94).

La educación en 1992 adquirió otros sentidos, que no niegan los anteriores pero que los complementan, pues para ese momento la educación adquirió un sentido de unicidad e infalibilidad que la hacía responsable del éxito (pero también del fracaso) económico. El principio recae en que: la modernización educativa es una inversión que tienen el objetivo de consolidarla como pieza fundamental en el proyecto de nación ya que pondrá especial atención en las comunidades y localidades con mayor desigualdad y garantizará el desarrollo económico. Es decir, la educación crea igualdad social y solo con ella habrá desarrollo y crecimiento económico. La modernización educativa como expansión de cobertura escolar es sustituida por el sentido unívoco de desarrollo económico.

En este sentido, no se puede hablar de un cambio de lenguaje entre 1989 y el año 2000, pues los predicados que forman los discursos político-educativos encuentran soporte en los mismos conceptos y en las mismas nociones generales, como la modernización económica; sin embargo, sí podemos recolectar algunas transformaciones de sentido y la modificación en los principios rectores tanto de la economía nacional como en la educación formal. Lo que entre 1989 y 1992 era tarea de la economía, como el rescate salarial, la estabilización de precios y el posicionamiento internacional de México como potencia económica, más tarde se convertiría en responsabilidad de la educación, y esta sería planteada como la responsable de “crear individuos más capaces, con mejores habilidades, que pudieran participar en condiciones más justas en las competencias internacionales” (Grupo de Desarrollo de la Capacidad, 2009). La educación, pues, se vio resignificada, perdiendo el sentido de desarrollo humanístico y ganando el de “la mejor inversión” para la economía.

La aporía de la educación (Duso, 1998) consiste pues en definirla como una inversión económica que vale por sí misma pero que debe lograr resolver, sea a mediano o largo plazo, los problemas que aquejan a la sociedad mexicana, sean estos de orden educativo como aprender a leer, escribir, realizar operaciones matemáticas, etc., y al mismo tiempo lograr que la sociedad educada haga competitiva a la economía nacional y la haga visible para el mundo. ¿Es verdaderamente posible pensar a la educación como inversión sin atribuirle utilitarismo económico?, ¿la educación como inversión verdaderamente está enfocada en el desarrollo integral del ser humano? O, ¿no es acaso incorrecto decir que la educación solo es importante por lo que logre producir económicamente en el futuro? Nombrar a esta problemática como aporía y no como contradicción o dicotomía tiene como propósito invitar a los lectores a que reflexionen sobre qué pasaría si la educación no fuera el objetivo nacional, cómo pensar una educación que se valide como el desarrollo integral del ser humano en detrimento del crecimiento económico y del mejoramiento de la calidad de vida.

El giro educativo que comenzó en México a finales del siglo XIX permite comprender cómo es que la educación ha ganado un papel preponderante en la creación

y desarrollo de los Estados nacionales contemporáneos. Uno de los aportes de este trabajo de investigación es encontrar que a finales del siglo xx y en lo que va del siglo xxi se ha dado un nuevo giro educativo que, en concatenación con otros conceptos políticos (como desarrollo, modernización y calidad), marca el comienzo de nuevas dimensiones analíticas que posicionan a la educación ya no solo como la instrucción y crecimiento de habilidades y conocimientos humanos, sino como una herramienta con características casi teleológicas que hacen comprensibles los modelos político-económicos actuales. El segundo giro educativo, la nueva educacionalización, parece comenzar con un incremento exponencial de las entradas educativas en los DCD y consistente con las propuestas de la UNESCO, CEPAL, OCDE –Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos– y OREALC –Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe–, marcando el camino irrestricto a sociedades más desarrolladas, más modernas y más educadas.

Referencias

- Braudel, F. (1970). *La historia y las ciencias sociales*. Castilla.
- Capellán de Miguel, G. (2013). *Los «momentos conceptuales». Una nueva herramienta para el estudio de la semántica histórica en Conceptos políticos, tiempo e historia*. McGraw-Hill/Universidad de Cantabria.
- Carli, S. (2009). La historia de la educación en el escenario global. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 14(40), 69-91.
- CEPAL-UNESCO [Comisión Económica para América Latina y el Caribe-Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura] (1992). *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*. Naciones Unidas.
- Depaepe, M. (2012). About pedagogization: From the perspective of the history of education. En *Between educationalization and appropriation - Selected writings on the history of modern educational systems* (pp. 13-30). Katholieke Universiteit Leuven.
- Cámara de Diputados (vv.ff.). *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*.
- DOF [Diario Oficial de la federación] (1989). *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd/PND_1989-1994_31may89.pdf
- DOF (1992). *Acuerdo nacional para la modernización de la educación básica*.
- DOF (1995). *Plan Nacional de Desarrollo (1995-2000)*.
- Duso, G. (1998). Historia conceptual como filosofía política. *Res Publica*, (1), 35-71. <https://revistas.ucm.es/index.php/RPUB/article/view/45875>
- Duso, G. (2018). El *Ganzes Haus* de Brunner y la práctica de la historia conceptual. *Conceptos Históricos*, 4(5), 72-98. <https://revistasacademicas.unsam.edu.ar/index.php/conhist/article/view/47/32>
- Fernández Sebastián, J. (2009). *Diccionario político y social del mundo iberoamericano. La era de las revoluciones, 1750-1850*. Fundación Carolina/Sociedad Estatal de Conmemoraciones Culturales/Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Freedon, M. (2013). *Ideología. Una brevísima introducción*. Universidad de Cantabria.
- Gilbert, D. (1997). Rewriting history: Salinas, Zedillo and the 1992 textbook controversy. *Mexican Studies/Estudios Mexicanos*, 13(2), 271-297.

- González Villarreal, R. (2018). La reforma educativa en México: 1970-1976. *Espacio, Tiempo y Educación*, 5(1), 95-118.
- Grupo de Desarrollo de la Capacidad (2009). *Desarrollo de capacidades: texto básico PNUD*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP).
- Koselleck, R. (2012). *Historias de conceptos. Estudios sobre semántica y pragmática del lenguaje político y social*. Trotta.
- Rojas, M. I. (2006). Trayectorias conceptuales y entramados discursivos en el campo pedagógico en México (1934-1989). *Pampedia*, (2), 1-16.
- SEP [Secretaría de Educación Pública] (1996, feb. 19). *Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000*.
- SEP (2009). *Reforma Integral de la Educación Básica*. Subsecretaría de Educación Básica.
- Tröhler, D. (2014). *Pestalozzi y la educacionalización del mundo*. Octaedro.
- Tuirán, R., y Quintanilla, S. (2012). *90 años de educación en México*. Fondo de Cultura Económica.
- UNESCO [Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura] (1989). El financiamiento de la educación en período de austeridad presupuestaria. En *Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe. Boletín 19* (pp. 29-55). https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000083983_spa
- UNESCO (1993). *Proyecto Principal de Educación en América Latina y El Caribe*. UNESCO-OREALC.
- Vázquez, J. Z. (1997). La modernización educativa (1988-1994). *Historia Mexicana*, 46(4), 927-952.
- Zorrilla, M., y Barba, B. (2008). Reforma educativa en México. Descentralización y nuevos actores. *Sinectica Revista Electrónica de Educación*, (30), 1-30. <https://sinectica.iteso.mx/index.php/SINECTICA/article/view/189>

Cómo citar este artículo:

Acevedo Amaro, R. E. (2024). Los lenguajes y los conceptos político-educativos: de la modernización nacional a la modernización educativa en México. *Anuario Mexicano de Historia de la Educación*, 4(1), 337-353. <https://doi.org/10.29351/amhe.v4i1.646>



Todos los contenidos de *Anuario Mexicano de Historia de la Educación* se publican bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento No-Comercial 4.0 Internacional, y pueden ser usados gratuitamente para fines no comerciales, dando los créditos a los autores y a la revista, como lo establece la licencia.