



*Asesorías y Tutorías para la Investigación Científica en la Educación Puig-Salabarría S.C.
José María Pino Suárez 400-2 esq a Lerdo de Tejada, Toluca, Estado de México. 7223898475*

RFC: AT1120618V12

Revista Dilemas Contemporáneos: Educación, Política y Valores.

<http://www.dilemascontemporaneoseducacionpoliticayvalores.com/>

Año: XI Número: Edición Especial. Artículo no.:59 Período: Diciembre, 2023

TÍTULO: La infraestructura educativa en México: una mirada desde la política pública.

AUTOR:

1. Máster. Víctor Manuel García Gómez.

RESUMEN: En este artículo se realiza una breve reseña histórica que pretende dar cuenta de las acciones que los gobiernos federales en turno ejecutaron para mejorar las condiciones de las escuelas, durante el período 1920-2000, las cuales pudieran considerarse el antecedente de una intervención estatal deliberada, que se acerca más, a lo que en la actualidad se le conoce como política pública. Con este abordaje histórico, se espera tener los referentes para reflexionar en la manera en que el Estado mexicano ha intervenido en la infraestructura educativa, como un asunto de interés público.

PALABRAS CLAVES: políticas públicas, infraestructura educativa, educación, estado, escuela.

TITLE: Educational infrastructure in Mexico: a view from the public policy.

AUTHOR:

1. Master. Víctor Manuel García Gómez.

ABSTRACT: In this article, a brief historical review is made that intends to give an account of the actions that the federal governments in turn executed to improve the conditions of the schools, during the period 1920-2000, which could be considered the antecedent of a deliberate state intervention, that is closer to what is currently known as public policy. With this historical approach, it is expected to have the references to reflect on the way in which the Mexican State has intervened in the educational infrastructure, as a matter of public interest.

KEY WORDS: public policy, educational infrastructure, education, state, school.

INTRODUCCIÓN.

Para hacer frente a las condiciones de operación de las escuelas, el Estado desarrolla formas de intervención que buscan resolver el problema de la infraestructura educativa como un asunto de interés público, las cuales se asumen desde el estudio de la política pública como una distinción que emplea el Estado para intervenir en ese problema y su consecuente decisión para mejorar la prestación del servicio educativo.

Desde los primeros gobiernos posrevolucionarios, el Estado mexicano aplicó de manera selectiva la distinción en cada una de sus decisiones de intervención, y a partir de ella, determinó una diferencia en el diseño y formulación de la política pública en infraestructura educativa. Las orientaciones que incidieron en las decisiones para mejorar las condiciones de las escuelas sugieren que la diferencia apunta más a otras finalidades que a las necesidades de las escuelas, lo cual no significa que la decisión de intervención sea mala, equivocada o incongruente, sino simplemente, una diferencia de que pudo ser de otra manera.

La evolución que ha tenido hasta la actualidad la política pública en infraestructura educativa se debe fundamentalmente a su naturaleza autorreferente y a su capacidad de adaptarse al entorno, lo que aseguró la reproducción de los elementos, que favorecieron a su continuidad en más de cien años que éstas han operado, a partir de la creación de la Secretaría de Educación Pública - SEP.

DESARROLLO.

La intervención del Estado mexicano en la infraestructura educativa: 1920-2000.

A finales de la década de 1910, el país enfrentaba los ingentes efectos de la revolución, y en especial, el rezago educativo que dejaba, entre la población, el movimiento armado. A pesar de los logros de Justo Sierra, al frente del Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes creado en el año de 1900 por el régimen porfirista, sus resultados fueron de bajo impacto nacional en sus casi veinte años de operación, y de acuerdo con Fell (1989), todo cuanto atañía a los problemas de la enseñanza, de la

educación, de la alfabetización, de la cultura, seguían siendo, en mayor o menor medida, terreno inexplorado; las reseñas históricas daban cuenta que un alto porcentaje de la población era analfabeta, debido a la falta de escuelas.

La situación empezó a cambiar a partir de la atención que recibió la educación durante los primeros gobiernos posrevolucionarios, quienes para iniciar los trabajos de reconstrucción del país, los grupos en el poder exaltaron en el ambiente sociopolítico la mexicanidad para modernizar al país, y fue en ese momento, que el sistema educativo se convirtió en un dispositivo al servicio del Estado, para alcanzar tales fines.

Los historiadores señalan 1920, como el año en que terminó el estancamiento, y con la llegada del General Álvaro Obregón, “la educación escolar habría de desempeñar un papel fundamental en el proyecto de nación” (Loyo, 1999, p. 122). De acuerdo con Loyo (1999), “no era de extrañar que la educación popular, y sobre todo la extensión de la primaria, fueran metas prioritarias durante su gestión presidencial” (p. 123), y en este contexto, se generó en torno a la educación, un proceso de aceptación social.

Debido a que la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, creada en 1905, no contaba con los recursos humanos, materiales y financieros suficientes para llevar la educación a toda la población del país y hacer frente a la ignorancia que prevalecía entre los pobladores de las comunidades rurales, el Presidente Obregón encargó al abogado, educador, escritor, político y filósofo José Vasconcelos Calderón la tarea de crear una institución que coordinara los trabajos de alfabetización en todo el país, dicha dependencia vigente hasta la fecha, es la Secretaría de Educación Pública - SEP.

Para Vasconcelos, la falta de educación era la raíz de todos los males del pueblo, por lo que su propuesta educativa era llevar la educación a todo el país (Loyo, 1999), y para los efectos, propuso federalizar la enseñanza en el país. A partir de algunas reformas constitucionales, se facultó al ejecutivo federal para establecer escuelas en todo el país, la tarea inició con escuelas para indios, para pasar enseguida a las escuelas rurales y hasta llegar a establecer escuelas primarias en todo el país.

El impulso que recibió la educación fue con el imperativo de fundar escuelas en todo el país, bajo la responsabilidad del Estado, de manera que se difundiera la ciencia, pero no para formar sabios, sino para lograr que cada ciudadano fuera capaz de asistirse a sí mismo en la atención de sus necesidades individuales y sociales (Fell, 1989).

De la misma manera, el gobierno de Obregón recurrió a la expansión de la escuela primaria como medio para garantizar entre la población una identidad nacional (Loyo, 1999), lo cual quedó de manifiesto con los esfuerzos que realizó la SEP desde su creación, para garantizar el carácter hegemónico del Sistema Educativo Nacional - SEN.

En este contexto, se observa que para hacer frente a las condiciones en las que se encontraba el país, el Estado mexicano centró su intervención en la construcción de escuelas. En una declaración hecha por Vasconcelos, en 1923, en el Boletín de la SEP que llevaba por nombre “Hay que construir”, el ministro constructor como lo llamó Fell (1989), afirmó que “después de cien años de la independencia de México, el Estado no había realizado ninguna obra material de importancia en el país, a excepción del ferrocarril, aunque había sido hecha por extranjeros” (p. 106), como lo fue en ese momento la construcción de escuelas.

Derivado de las primeras acciones de rehabilitación de escuelas estatales y municipales, que realizó el Estado, surgieron diferencias con respecto a la soberanía de los estados y para solucionar la invasión de competencias, la SEP suscribió convenios de colaboración para crear escuelas en lugares donde no se contaba con el servicio educativo o para hacerse cargo de escuelas que estaban bajo jurisdicción estatal o municipal. Las escuelas primarias que ya existían y estaban bajo la jurisdicción de los gobiernos locales, no fueron afectadas y continuaron a cargo de las autoridades locales, mientras que las que se crearon pasaron a formar parte de la autoridad educativa federal (Loyo, 1999). Entre los años 1920 y 1924, se fundaron en el país más de 6,000 escuelas de enseñanza básica, lo cual duplicó su número inicial (Loyo, 1999); por ello, se afirma que para atender los requerimientos de la población, la construcción de escuelas fue uno de los grandes logros de Vasconcelos, a quien Fell

(1989) atribuyó un gusto personal por la arquitectura y para evitar gastos excesivos en la construcción de instalaciones provisionales, el Estado mejoró la infraestructura educativa con gran disciplina presupuestal.

En el Resumen Presupuestal del año 1922, se observa que la SEP recibió \$30'688,465 pesos y de los cuales destinó \$12'801,660 pesos a la construcción de edificios escolares, lo que correspondió a más de la tercera parte de su presupuesto (Fell, 1989, p. 106), y para dar una idea de los esfuerzos realizados por el Estado mexicano en materia de infraestructura educativa, en el año 1910 había en el país 9,752 y para diciembre de 1923, el país contaba con 12,814 escuelas (Fell, 1989).

El historiador señala, que el sistema educativo se expandió a lugares lejanos y aislados, mediante la habilitación de locales como escuelas, ya que para José Vasconcelos, “la escuela desempeñaba el papel de instrumento igualador, y por tanto, era deber del Estado poner a las escuelas al servicio de las necesidades del pueblo” (Loyo, 1999, p. 143). Quizás el primer documento de la época, que configuró la intervención estatal en los asuntos de la infraestructura educativa, fueron las Bases para la Acción Educativa Federal, publicado por la SEP en 1923 (Loyo, 1999), y es posible asegurar, coincidiendo con Rockwell (2007), que dichas bases establecieron las primeras intervenciones del Estado mexicano, para mejorar las condiciones de las escuelas, ya que en ese documento se definieron las escuelas y el presupuesto con el que serían construidas en cada entidad federativa.

En el período de Plutarco Elías Calles (1924-1928), el gobierno centró sus esfuerzos en el progreso del país y de acuerdo con Loyo (1999), la escuela siguió siendo la institución encargada de modernizar la vida rural; además de ser ésta, pieza clave para la formación del campesino y su gran reto era incorporar a los campesinos e indígenas a la vida nacional.

Aunque se observa que la escuela del presidente Calles fue similar a la del gobierno de Obregón, en el sentido de que la enseñanza era un medio para lograr la equidad y la justicia, se le impusieron a ésta algunos rasgos que pronto la convirtieron en la agencia civilizadora del campo. A través de la educación rural, el gobierno de Calles buscó incorporar a la población campesina e indígena, al

proyecto de la civilización mexicana. La intervención del Estado mexicano fue estipulada en un documento oficial al cual se le denominó las Bases de Educación Rural, y a partir de las cuales, el Estado “centró sus esfuerzos en la creación de escuelas rurales para abatir el rezago cultural” (Loyo, 1999, p. 260).

De acuerdo con estadísticas de la época, en el año 1925 existían en el país 1,897 escuelas rurales y con la estrategia del Estado mexicano, se construyeron escuelas en el campo; de manera tal, que a finales del régimen, se logró aumentar el número a 3,392 espacios educativos. Tales esfuerzos evidenciaron, que la construcción de escuelas fue un reto ingente y muestran los grandes esfuerzos del gobierno federal en turno, ya que “en las comunidades rurales, sus pobladores eran familias dispersas y aisladas en caminos intransitables” (Loyo, 1999, p. 268), así Loyo (1999) asegura, que las escuelas eran las únicas construcciones de cemento en poblados de pequeños jacales de varas o de adobe.

Al término del gobierno de Calles, la historia de México define al Maximato como un período político que se caracterizó por la influencia del llamado jefe máximo de la revolución y de su intervención en los gobiernos de Emilio Portes Gil, Pascual Ortiz Rubio y Abelardo L. Rodríguez. Dicho período abarcó de 1928 hasta 1934. La intervención estatal en el tema de la infraestructura educativa continuó siendo la construcción de escuelas en zonas rurales. En un balance general que documenta el final del Maximato, se da cuenta que el sistema federal fue ampliando su cobertura, al abrir nuevas escuelas o tomar a su cargo las estatales en los pueblos y cabeceras hasta cubrir cerca de una tercera parte en 1930 (Rockwell, 2007), lo cual muestra que la federalización no se dio de manera inmediata con la creación de la SEP, sino que fue un proceso de largo período de tiempo, y en ella, la intervención del Estado se centró en la construcción de escuelas.

La Gran Depresión de 1929 ocasionó en el país un estancamiento social y económico en los umbrales de la década de 1930. En el ambiente político, se promovían ideas que impulsaban la necesidad de que el Estado interviniera de manera decidida en los problemas. Fue así como en el gobierno de

Lázaro Cárdenas del Río (1934-1940), el Estado mexicano decidió asumir una posición de regulador de muchos aspectos de la vida social, económica y cultural del país, y tal condición fue de acuerdo con Vaughan (1997), uno de los elementos que ocasionaron un cambio ideológico en la intervención del Estado mexicano. Con Narciso Bassols al frente de la SEP, el gobierno radicalizó la política educativa en México; en especial, en lo referente al fortalecimiento de la construcción de escuelas llamadas las casas del pueblo, las misiones culturales y las escuelas Artículo 123.

De acuerdo con Quintanilla (1997), el llamado Plan de Acción de la Escuela Primaria Socialista (SEP, 1935) fue uno de los documentos claves de la reforma educativa cardenista. Dicho Plan, en su apartado de Edificios y anexos escolares, estableció algunas directrices del Estado mexicano en cuanto a la infraestructura educativa, entre las que destacan la construcción de escuelas, la dotación de mobiliario y equipo en función de las actividades y los trabajos que hicieran los alumnos en los talleres, a fin de vincular el quehacer educativo con las necesidades de los educandos (SEP, 1935, p. 38-39).

Según Vaughan (1997), el Plan de Acción propuesto por Cárdenas obedecía a una dinámica del partido oficial, lo que lleva a suponer que la intervención estatal en la infraestructura educativa surgió de intereses políticos y representó para el grupo en el poder, una oportunidad para mantener el control a través de la educación. De la misma manera, Cardiel (1981) refirió que el Plan Sexenal del Gobierno Cardenista (hoy llamado Plan Nacional de Desarrollo) estableció que la escuela primaria desempeñaría un papel importante en el afianzamiento del nacionalismo, lo cual obligaría a la intervención inmediata del Estado.

En complemento a los instrumentos referidos, se modificó la fracción XXV del artículo 73, sentando las bases para articular la actividad educativa de los Estados y de la Federación a través de leyes que reglamentarán la aportación económica que contribuyera al desarrollo educativo (Cardiel, 1981, p. 274), así el gobierno federal en coordinación con los estados amplió la cobertura del servicio educativo en todo el país. Esta ampliación se logró a través de la intervención del Estado mexicano

en la construcción de escuelas y durante el gobierno cardenista se establecieron en el país 2,200 escuelas rurales.

La orientación que tuvo la educación durante el gobierno de Cárdenas generó conmoción entre los maestros y la población. La historia documenta hechos violentos que afectaron la paz social de México, en los primeros años de la década de 1940. Con la llegada de Manuel Ávila Camacho a la Presidencia de la República (1940-1946), el nuevo gobierno buscó la reconciliación nacional para alcanzar un cambio social y económico en el país, promoviendo un rasgo distinto del gobierno anterior, caracterizado por la mediación de intereses.

Para enfrentar los problemas del país, Ávila Camacho buscó mediar entre las necesidades sociales y económicas de los sectores de la población menos favorecidos y los nuevos intereses producto de los ajustes y acomodados de... la burguesía nacional en ascenso y de la burguesía internacional (Cardiel, 1981); ésta última, asentada en nuestro país, huyendo de la segunda guerra mundial. Esta particularidad delineó un rasgo en la intervención estatal. Dado que los grupos dominantes representaban fuertes intereses económicos, el Estado mexicano decidió intervenir, a través de la llamada doctrina de unidad nacional para fomentar la paz, el amor, la solidaridad y el equilibrio nacional, a fin de proteger e impulsar el desarrollo económico del país.

La mediación del gobierno Camachista fue con la intención de llevar adelante sin tensiones, diversas estrategias de intervención (Cardiel, 1981), las cuales también alcanzaron a la educación, con la llamada Escuela de la Unidad Nacional, y con ella, el Estado mexicano propuso fomentar la industrialización y el crecimiento económico del país.

Para conciliar los intereses en la educación, Ávila Camacho nombró en 1943 a Jaime Torres Bodet, antiguo secretario particular de Vasconcelos, como nuevo titular de la SEP. Así el proyecto vasconcelista de construir una educación mexicana, postergado por la incertidumbre que vivía el país fue retomado y según Greaves (2008), la propuesta para consolidar la armonía del sistema social a

través de la educación consistió en reconocer los valores y tradiciones de la cultura nacional como base de la propia identidad.

Torres Bodet retomó la responsabilidad del gobierno en el desarrollo de una sociedad humanista y a través de la educación, se promovieron principios universales del tipo ideal del nuevo ciudadano mexicano (Greaves, 2008). La SEP dejó atrás las figuras del maestro misionero, de la escuela rural, y de la educación socialista, ahora la contingencia era la unificación social. Dicha tarea se dio de la mano con otros dos sucesos; por un lado, se creó en 1943 el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) como el único organismo representativo del magisterio nacional (Cardiel, 1981), y por otro, México participó en la Conferencia Educativa Científica y Cultural, que dio vida a la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura en 1945 (Greaves, 2008).

Estos hechos ayudaron al gobierno a legitimar su propuesta educativa, ya que la misma fue respaldada por los maestros y por la propia Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura – UNESCO, lo cual coincidiendo con Greaves (2008), generaron las condiciones para favorecer a una educación para todos, mediante la construcción de escuelas para ampliar la cobertura educativa y abatir con ello, el rezago educativo.

Los documentos jurídicos de la época aluden al Acuerdo del 10 de febrero de 1944, por el cual el presidente encargó a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Educación Pública, la elaboración de un programa de construcción de espacios escolares. Los trabajos fueron encomendados al organismo descentralizado denominado Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE), creado mediante decreto Ley del presidente de la República, con el propósito de obtener el mayor rendimiento de los fondos destinados, en beneficio de los intereses educativos del país (Diario Oficial de la Federación - DOF, 1944, p. 6).

En sus inicios, para proporcionar el mayor número posible de aulas a la población en edad escolar, CAPFCE se centró en la reparación de escuelas. Posteriormente, con la incorporación de arquitectos

prestigiados de la época como Ramiro González Sordo, José Luis Cuevas Pietrasanta, Francisco Artigas, y Pedro Ramírez Vázquez, se proyectaron obras funcionales a costos bajos, consistentes en aulas sencillas pero atingentes a la labor educativa, haciendo de estas escuelas un hito insoslayable de la Escuela Mexicana (Reyes, 2021). Este esfuerzo se corresponde con un momento cultural importante de México, y de acuerdo con Sierra (2019), las escuelas que se construyeron no eran acontecimientos aislados, ni ocurrencias políticas, eran producto de un ambiente intelectual y artístico para construir un país nuevo.

CAPFCE continuó construyendo escuelas durante el gobierno de Miguel Alemán (1946-1952), ya que la falta de escuelas siguió siendo un problema para abatir el rezago educativo que existía en materia de alfabetización, mismo que era superior al 43% de la población total. En la historia de la educación en México, se narra que desde los inicios del régimen de alemán, el presidente reconoció que existían dos millones quinientos mil niños sin escuela y que el 80% de los tres millones de escolares asistían a centros escolares en malas condiciones (Cardiel, 1981, p. 341).

Ante tal circunstancia, el gobierno Alemancista redobló los esfuerzos de construcción y habilitación de escuelas para ampliar la cobertura del servicio y lograr que toda la población del país lograra leer y escribir, a fin de cumplir con el programa más emblemático durante su gestión: la industrialización del país. De la misma manera, durante el gobierno de Adolfo Ruíz Cortines (1952-1958), la construcción de escuelas se continuó realizando de acuerdo con las necesidades de la industria.

En los umbrales de la década de 1960, el crecimiento de la industria en las zonas urbanas de las entidades ocasionó un aumento de la población en las principales ciudades del país. El Estado mexicano anunció lo inevitable, ante el crecimiento demográfico, la demanda educativa de la población rebasó la capacidad del sistema educativo. A la llegada de Adolfo López Mateos a la presidencia de la República (1958-1964), el titular del ejecutivo federal encargó a Jaime Torres Bodet, quien repetía por un segundo período al frente de la SEP, el diseño de una estrategia para ampliar la cobertura del servicio educativo.

Con el Plan Nacional de Once Años (1960-1970), la autoridad educativa se comprometió a extender y mejorar la educación primaria en todo el país mediante la construcción de aulas que atendieran a la demanda de la población. El problema de la infraestructura educativa no era tan grave en las poblaciones urbanas como en las zonas rurales, el plan pretendía aumentar de manera significativa la construcción de aulas en zonas aisladas y alejadas, cuyas poblaciones se dedicaban principalmente al campo.

En este contexto, se presentó otro rasgo de identidad en la intervención del Estado mexicano que favoreció a la consolidación del CAPFCE. De acuerdo con Prada (2021), Prieto (2015) y Reyes (2021), este período de la historia de la educación en México representó un momento clave para el Comité y se dio de la mano con el nombramiento que hizo Torres Bodet, de Pedro Ramírez Vázquez, como gerente general. Aquél egresado de arquitectura, fue después de catorce años de creación del organismo, el responsable de diseñar el proyecto de aulas prefabricadas, reconocido a nivel internacional como uno de los programas públicos más emblemáticos del Estado mexicano.

Con este proyecto, el Estado mexicano enfrentó el problema de la escasez en todo el país y derivado del Plan Nacional de Once Años de obra, así como tiempos de ejecución, dado que los trabajos no requerían elementos técnicos complicados (Prieto, 2015). De la misma manera, Arquímedes Caballero y Salvador Medrano (1981) afirman, que el Arq. Pedro Ramírez desarrolló una magna labor, de manera que durante el gobierno de López Mateos, se construyó en promedio, un aula cada dos horas.

Las aulas prefabricadas eran módulos que se enviaban a las comunidades, junto con el manual Cartilla de la Escuela, para que los pobladores procedieran a su armado y construcción con materiales de la región (Sierra, 2019). Las aulas se levantaban en poco tiempo y los vecinos intervenían en su construcción con un mínimo de supervisión. La estructura del edificio, cancelería, puertas y ventanas, eran construidos en serie y transportados con facilidad hasta el sitio donde se levantaría la escuela (Caballero & Medrano, 1981, p. 372).

El proyecto se compartió con países de diferentes partes del mundo. Incluso su creador, el gerente general del CAPFCE, el Arq. Pedro Ramírez, recibió el Gran Premio de la XII Trienal de Arquitectura celebrada en Milán (Sierra, 2019), así como el reconocimiento de la UNESCO, durante la Reunión de ministros Latinoamericanos de Educación en Bogotá en 1963 (Caballero & Medrano, 1981). Los logros en la construcción de escuelas tipo CAPFCE, que se narran en libros de historia, documentos históricos, instrumentos legales, boletines oficiales y artículos de la prensa, coinciden en destacar el auge de la infraestructura educativa nacional.

En el proyecto de aulas prefabricadas surgieron intereses ajenos al ámbito educativo, que se identifican con la prioridad de los Estados Unidos de Norteamérica por fortalecer su comercio. En los términos de las relaciones comerciales con ese país, el gobierno norteamericano identificó que las condiciones de los países de América Latina obstaculizaban sus planes de desarrollo económico (Prada, 2021), y para ello, diseñó un proyecto continental denominado Alianza para el Progreso (Sierra, 2019).

Mediante el otorgamiento de créditos, promovió que los países mejoraran las condiciones de las escuelas y con el apoyo de la UNESCO, llevó a cabo en julio de 1962 en Londres, Inglaterra, la Conferencia Internacional de Edificios Escolares, cuya principal recomendación fue la de crear para los países latinoamericanos, una oficina encargada de poner en marcha el proyecto auspiciado por los Estados Unidos, el Distrito Federal fue elegido sede. Así, el 24 de septiembre de 1963, México y la UNESCO acordaron crear el Centro Regional de Construcciones Escolares para América Latina (Ferrer, 1973).

Al respecto, se detectó que las metas del Plan Nacional de Once Años en materia de infraestructura educativa coinciden con los propósitos del Centro Regional, cuyo funcionamiento estaba previsto por etapas en un período no inferior a diez años: la preparatoria de 1963 a 1964, otra de fortalecimiento de 1965 a 1966 y una de consolidación de 1967 a 1973 (Ferrer, 1973, p. 2). Ante ello, se sugiere que

el Plan para mejorar las condiciones de las escuelas, resultó ser una imposición de los Estados Unidos, dado que el Centro Regional trabajó con el CAPFCE en el proyecto de aulas prefabricadas.

Según una propuesta de expansión comercial de los Estados Unidos, elaborada en 1965 por la Alianza para el Progreso, México era prioritario por ser un país industrializado y con importantes avances en la actividad económica. Para Greaves (2008), ese progreso obedecía al aporte directo de una fuerza de trabajo calificada egresada de las escuelas mexicanas, por lo que, a partir de ese momento, se comenzó a destacar el papel que aparentemente tenía la educación como factor de movilidad social, la creación de escuelas era fundamental para la expansión del sistema escolar, a fin de garantizar la igualdad de oportunidades para todos.

La expansión del sistema educativo a partir de la intervención del Estado mexicano en materia de infraestructura educativa tuvo continuidad en los gobiernos de Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970), Luis Echeverría Álvarez (1970-1976), José López Portillo (1976-1982) y Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), quienes buscaron ampliar la cobertura del sistema escolar a través de la construcción de escuelas.

La consolidación de políticas públicas en materia de infraestructura educativa estuvo de la mano con la llamada modernización impulsada por el Salinismo. El presidente Carlos Salinas de Gortari asumió el cargo el 1º de noviembre de 1988, en medio de fuerte polémicas acerca de su legitimidad, por lo que en el discurso oficial se empleó de inmediato a la modernización, como un mecanismo para apaciguar el descontento social. Así, el gobierno salinista operó el Programa Nacional para la Modernización Educativa, que en materia de infraestructura educativa, se centró en dos estrategias: la construcción y equipamiento de las escuelas, y el mantenimiento preventivo, correctivo y de reforzamiento de inmuebles educativos; las acciones que se alinearon a dichos planteamientos se detallarán más adelante.

Este programa (hoy programa sectorial en educación) requirió para efectos de legitimidad del consenso de los maestros, y para ello, el 9 de octubre de 1989, en Monterrey, Nuevo León, se celebró

una ceremonia de presentación a la nación, y en la cual, el presidente pronunció un discurso que sigue marcando tendencia en la actualidad. El gobierno federal antepuso al esfuerzo de política pública, el ingente reto educativo, haciendo alusión a que México tenía más de 25 millones de alumnos, mientras que más de la mitad de los países del mundo, tenían una población total de habitantes semejante al total de alumnos de nuestro sistema educativo.

Asimismo, aludió a que Estados Unidos, Japón y Francia gozaban de sistemas educativos que les permitía estar a la altura de los cambios mundiales, y por tales motivos, era indispensable que México emprendiera una profunda modernización educativa, para competir exitosamente con esas naciones. Para el gobierno salinista, la educación se dispuso como el instrumento para favorecer a que los jóvenes llegaran a tener en su vida adulta, un empleo digno y bien remunerado.

Los ejes totales de la modernización educativa fueron la matrícula escolar y la calidad educativa. Para su atención, se reorganizó la participación de los estados, para que también, éstos apoyaran en la administración de las escuelas. Dado que los gobiernos estatales no contaban con suficiencia presupuestaria, fue así como su viabilidad descansaría en dos elementos; por un lado, en una inversión creciente y sostenida, que acompañada por políticas de financiamiento extraordinario, servirían como pivote a la movilización institucional y como mecanismo para compensar rezagos acumulados; por otro, en el diseño de los lineamientos de política que propiciaran un amplio consenso social y la participación responsable de todos los sectores involucrados (Ibarra & Soria, 1996).

Por lo que respecta a las estrategias del Programa Nacional para la Modernización Educativa para mejorar la infraestructura educativa, éstas fueron la construcción y equipamiento de escuelas, así como el mantenimiento de inmuebles educativos que estuvieron a cargo de CAPFCE, salvo las correspondientes a primaria y secundaria estatales, que se ejecutaron por los estados en el marco de los Convenios Únicos de Desarrollo (DOF, 1990). En la primera, para garantizar el acceso de la población a la educación, las acciones se ejecutarían en las zonas rurales, indígenas y urbanas marginadas, mientras que para conservar en buen estado el funcionamiento de las escuelas, se propuso

un programa de mantenimiento con la participación de los tres niveles de gobierno, la comunidad y las organizaciones sociales, así como el financiamiento con fuentes complementarias, a fin de destinar mayores recursos a las zonas prioritarias (DOF, 1990, p. 71).

Cabe destacar, que ambos cometidos se ajustaron a la participación de México en la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos celebrada en Jomtien, Tailandia (1990), en donde el Estado mexicano firmó la Declaración Mundial sobre Educación para Todos. Villarreal (2005) refiere, que tal participación fue decisiva para el establecimiento de todo tipo de políticas públicas en el país, incluidas las de la infraestructura educativa, especialmente en los países con mayores rezagos, y por ello, bajo un ejercicio de sospecha, el documento ocultó que los intereses del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo era colocar préstamos en los países que no tuvieran las posibilidades de financiar la puesta en marcha de los compromisos asumidos, referidos a la mejora de las condiciones de las escuelas, como fue el caso de México.

El compromiso de México en el derecho a la educación rebasó la capacidad de los recursos disponibles del gobierno federal, y obligó a la contratación de préstamos para mejorar su capacidad en términos de eficacia, a fin de cumplir con algunos objetivos entre los que destacan: universalizar el acceso a la educación a toda la población, en especial, a los sectores menos favorecidos y la concertación de acciones con organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, así como el sector privado (UNESCO, 1990).

Para poner en práctica la Educación para Todos, en un documento complementario, llamado Marco de Acción para Satisfacer las Necesidades Básicas de Aprendizaje (UNESCO, 1990), se definieron diversas políticas de acción entre las que destacan la cooperación multilateral para el desarrollo de capacidad educativa, así como el apoyo internacional para corregir las desigualdades de los países, en cuanto a las oportunidades de educación, lo cual mostró el carácter paliativo de las acciones compensatorias promovidas por el BID y el BM.

Asimismo, derivado de los acuerdos suscritos en Jomtien, los países asumieron el compromiso de realizar reformas educativas, y México no fue la excepción. Para garantizar el cumplimiento de la obligación contraída por el Estado mexicano, el Gobierno Federal promovió con los gobiernos de las entidades y el SNTE, la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (DOF, 1992), con la intención de modernizar la educación básica en nuestro país.

Aunque la crisis económica impactó en la reducción del gasto educativo del 25.9% del PIB al 16.1% (Hernández, s/a), la firma del ANMEB ratificó a los organismos internacionales, los compromisos asumidos en la Declaración Mundial de una Educación para Todos. De esta manera, desde 1992 y hasta la fecha, los programas educativos del gobierno federal son financiados con recursos del BM-BID, y operan con el nombre de programas compensatorios, dado que palián las insuficiencias del SEN; es decir, la modernización educativa respondió tal como lo señalan Ibarra y Soria (1996), a las exigencias de orden político-ideológico orientadas a salvaguardar la dominación y la hegemonía que ciertos sectores ejercen sobre el conjunto de la sociedad.

Aunado a lo anterior, y debido a que en el contexto mundial las directrices económicas eran dictadas por los organismos internacionales, en ese imperativo, el Estado mexicano también firmó en 1992, el Tratado Internacional de Libre Comercio (TLC), mismo que fue cumplimentado dos años después, con el ingreso de México a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico - OCDE. Dado que Nueva Zelanda fue el último país que lo había hecho desde 1973, tuvieron que transcurrir casi veinte años, para que otro país lo hiciera, pero además fue la primera vez que ese organismo aceptó a una nación en desarrollo (Flores, s/a).

Se decía, que la homogeneidad de sus miembros era un requisito obligatorio para aceptar la incorporación de algún país; aun así, México se convirtió en el miembro # 25 de la OCDE. El BM y el BID veían en la población de México una gran ventaja para garantizar sus inversiones, conformada en ese momento por más de 90 millones de habitantes, lo que sustentaba un producto interno bruto

de más de 360 000 millones de dólares, además que situaba a México en el noveno lugar entre las 25 economías y en el decimotercero en escala mundial (Flores, s/a, p. 1).

En otras palabras, la economía mexicana representaba un gran nicho de mercado para los grupos dominantes, y en ese juego de intereses con el poder político, el Estado asumió dentro del proyecto neoliberal, el papel de promotor del desarrollo económico. Dejó de ser un actor que interviene de manera deliberada bajo los cánones de la tradicional política pública, para convertirse en un facilitador que regula en favor de esos intereses.

El Estado mexicano adecuó sus instituciones a las exigencias del sistema económico, y para ganar credibilidad en el plano internacional, el gobierno de Salinas empezó a adquirir préstamos para brindar viabilidad económica a sus propuestas, entre ellas el Programa Nacional para la Modernización Educativa 1990-1994; por ello, la participación de México en Jomtien, el ANMEB, la firma del TLC y el ingreso a la OCDE fueron consustanciales al proyecto político-económico del grupo en el poder. Bajo la concepción de un Estado promotor y no intervencionista, el gobierno mexicano abrió la economía nacional a la inversión extranjera. Bajo el supuesto de lograr la integración de México al mundo, la educación no fue la excepción y el gobierno empezó con el tema de las políticas públicas para mejorar las condiciones físicas de las escuelas.

Con lo anteriormente expuesto, a partir del gobierno de Salinas de Gortari, la política pública para mejorar las condiciones de las escuelas estuvo presente en la acción del gobierno y en la agenda pública del Estado mexicano. La escasez de recursos para mejorar las condiciones de las escuelas otorgó al Estado mexicano un margen de maniobra para buscar fuentes de financiamiento a través de los préstamos otorgados por los organismos internacionales. Desde esta mirada, es posible entender a la política pública en la infraestructura educativa, como una distinción del Estado para lograr la estabilidad intersistémica.

Por lo que respecta al gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000), el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000 (DOF, 1996) de igual forma propuso garantizar el acceso de la población a la educación,

y para concluir con el proceso de federalización iniciado por el ANMEB, consolidó la responsabilidad compartida de los ámbitos de gobierno y la suma de voluntades, para el mejoramiento en la prestación de los servicios educativos.

El diagnóstico del gobierno federal señalaba que a pesar de los esfuerzos por ampliar en más de 70 años la cobertura educativa, la educación no había llegado a todos los mexicanos. Ante el crecimiento poblacional y la acelerada urbanización en las ciudades, el SEN descuidó las zonas rurales, que por su aislamiento y difícil acceso impidió llevar el servicio a los lugares más remotos (DOF, 1996, p. 34).

En este contexto, la cobertura en la educación continuó siendo el desafío del sistema educativo, y para lo cual, el Programa estableció en materia de infraestructura educativa, el objetivo de consolidar el federalismo educativo, para que los estados asumieran de manera corresponsable los trabajos de construcción, mantenimiento y equipamiento de las escuelas; en cumplimiento a ello, descentralizó la función que desde 1944 estaba a cargo de CAPFCE. De la misma manera, para abatir las disparidades de atención en las zonas rurales y garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la educación, se consideró conveniente que los gobiernos estatales convinieran con la participación de las autoridades municipales y las comunidades, los trabajos para mejorar las condiciones de las escuelas (DOF, 1996).

Debido a que la atención del rezago educativo se enfrentaba al problema de las limitaciones económicas que tenía el país desde 1990, el gobierno de Zedillo insistía en el financiamiento para ampliar los recursos que se destinaran a mejorar las condiciones de las escuelas; para ello, el programa dispuso un apartado final referente a los criterios para el financiamiento y bajo tal circunstancia se incluyeron en la agenda pública nuevas iniciativas, que permitieron al Estado asegurar mayores recursos para la educación (DOF, 1996).

El incremento del presupuesto educativo que dio el gobierno de Zedillo, según Ibarra y Soria (1996), fue un asunto de voluntad política y permitió que su crecimiento alcanzara un 8.5% del PIB para el

año 2000, sobrepasando ligeramente el 8% recomendado por la UNESCO (2000, p. 345); aunque para Villarreal (2005), esa supuesta recomendación de la UNESCO fue en realidad una declaración de 1979, y por tanto, utilizada por más de 40 años en los discursos políticos de los gobiernos federales. Es importante señalar, que antes de terminar el sexenio de Ernesto Zedillo, México participó en el Foro Mundial sobre la Educación (Dakar, Senegal, 2000). Este evento educativo se realizó con el propósito de evaluar los logros alcanzados en la educación para todos (UNESCO, 1990); además, la presencia de los gobiernos contó con la asistencia de los organismos encargados del desarrollo, así como de organizaciones no gubernamentales interesadas en invertir en asuntos de la infraestructura educativa.

A decir de Villarreal (2005), los acuerdos de Dakar fueron los compromisos más importantes que asumió el Estado mexicano en materia de infraestructura educativa, y a partir de ese nuevo marco, se otorgó en su atención una alta prioridad en la agenda pública, y para su cumplimiento, se determinó a los organismos internacionales como la principal por no decir la única, fuente de financiamiento para mejorar las condiciones de las escuelas en el país.

Para garantizar el derecho a la educación consagrado en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, la UNESCO instó a los países a redoblar sus esfuerzos y comprometerse a mejorar las condiciones de las escuelas¹. Con la asistencia excepcional de todos los países que participaron en Jomtien y derivado de los trabajos de evaluación del decenio dedicado a la educación para todos, se pudo conocer la situación de la educación básica en el mundo; en especial, las carencias en la infraestructura educativa que prevaleció en zonas con mayores rezagos, lo cual no se logró atender en diez años debido a su alto costo.

¹ El día de su inauguración, niños senegaleses participaron frente a la entrada principal del Foro, en una manifestación y sosteniendo tarjetas amarillas, señalaron a las naciones del mundo, los países que no estaban cumpliendo con el compromiso de proporcionar una educación para todos (UNESCO, 2000).

En este escenario, la UNESCO hizo un llamado a los gobiernos de los países, para brindar un sólido apoyo a la educación, y en caso de no estar en posibilidades de destinar mayores recursos públicos al gasto educativo, éstos podrían optar por el financiamiento con los organismos internacionales, quienes otorgarían la asistencia técnica para renegociar su deuda, de manera que ningún país que se comprometiera seriamente con la Educación para Todos se viera frustrado por falta de recursos en su empeño por lograr esa meta” (UNESCO, 2000).

La estrategia discutida en la reunión plenaria del Foro Mundial, con respecto a los países en desarrollo que se encontraban limitados por la carga financiera de sus deudas, fue un acuerdo con el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional para atenuar la pobreza y cuya finalidad [fue] atenuar la carga de la deuda y reorientar recursos para invertirlos en la reducción de la pobreza y otros fines sociales (UNESCO, 2000, p. 23).

Con relación a los compromisos adoptados en el Foro Mundial sobre la Educación, para garantizar que toda la población ejerciera su derecho de recibir educación, se ofreció a los gobiernos el apoyo de los organismos internacionales, debido a que la educación era el medio indispensable para participar en los sistemas sociales y económicos del Siglo XXI, y para el caso, se movilizaron nuevos recursos financieros en forma de subsidios. Para los efectos, los acuerdos fueron retomados y ajustados por los planes nacionales de educación de los países, quienes para mejorar la calidad de la educación, se comprometieron a garantizar las condiciones de las escuelas, así como un entorno adecuado, agradable y seguro; la estrategia para cumplir con ello era el otorgamiento de créditos concretos por el Banco Mundial (UNESCO, 2000).

CONCLUSIONES.

Durante los primeros gobiernos posrevolucionarios, el Estado mexicano intervino en la infraestructura educativa como una decisión para que la población lograra leer y escribir, de manera

que la mejora de las escuelas fue para hacer frente al reto de ampliar la cobertura del servicio educativo en todo el país.

La intervención decidida del Estado en las escuelas comenzó en 1944 con el Programa Federal de Construcción de Escuelas y la creación de un organismo especializado, encargado de proyectar, dirigir y controlar la construcción de espacios escolares en todo el territorio nacional. CAPFCE dio cuenta de grandes logros durante las décadas de los años 60, 70, y parte de los 80, ya que para hacer frente al crecimiento poblacional, el Estado mexicano asumió el papel de constructor de escuelas, logrando el reconocimiento internacional.

Ante la imposibilidad del Estado mexicano de garantizar por sí mismo, que las escuelas contaran con la infraestructura física educativa necesaria y suficiente para una adecuada prestación del servicio, tuvo que adaptarse a las condiciones establecidas por el entorno económico, que a su vez estaba interesado en financiar las acciones en el marco de los compromisos por la calidad en la educación. A partir de las referencias históricas, se observa que la intervención deliberada del Estado mexicano en el asunto de la infraestructura educativa no fue una decisión surgida de la escuela, como una necesidad de sus condiciones de operación. La participación de los nuevos actores del financiamiento de la educación básica en México se dio a partir de la intervención de los organismos internacionales y de ninguna manera se realizó bajo principios filantrópicos.

Así, la consolidación de la política pública en la infraestructura educativa llegó con la participación de los organismos internacionales. El BID y el BM incorporaron sus intereses y preferencias en las intervenciones de los gobiernos federales en turno de Estado mexicano y bajo el amparo de la recomendación de elevar la calidad en la educación, incidieron en la conformación de políticas públicas para la mejora de las condiciones de las escuelas.

La influencia política de la OCDE, así como la injerencia del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, en las políticas públicas de la infraestructura educativa fue una manera de paliar la reducción de la pobreza; el Estado mexicano bajo el compromiso de elevar la calidad de

la educación se centró en fortalecer el desarrollo del capital humano, lo cual implicó elevar la calidad en la educación, y para ello, el BM y el BID ofrecieron todo tipo de financiamiento.

Más allá de asociar la mejora de las escuelas a una condición del aprendizaje de los alumnos, y por ende, al logro educativo, la política pública en infraestructura educativa se dio como resultado del acoplamiento estructural del sistema político con el sistema económico. El Estado mexicano preocupado por cumplir con sus compromisos y ante la escasez de recursos, alienó su agenda pública a las recomendaciones internacionales y a los compromisos globales; así, el diseño, formulación e implementación de las políticas públicas, se apoyó de una estrategia de negociación que favoreció a la aprobación casi generalizada de la intervención estatal en un problema de interés público y cuya atención era obligada para que supuestamente los alumnos alcanzaran las competencias, destrezas y habilidades requeridas por el mercado laboral.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

1. Caballero, A. & Medrano, S. (1981). El segundo período de Torres Bodet. 1958-1964. En F. R. Solana, Historia de la educación pública en México (1876-1976) (págs. 360-402). México: FCE.
2. Cardiel, R. (1981). El período de conciliación y consolidación. 1946-1958. En F. R. Solana, Historia de la educación pública en México (1876-1976) (págs. 327-359). México: FCE.
3. Diario Oficial de la Federación - DOF. (19 de mayo de 1992). Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica. Recuperado de: <https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/b490561c-5c33-4254-ad1c-aad33765928a/07104.pdf>
4. Diario Oficial de la Federación - DOF. (19 de Febrero de 1996). DECRETO por el que se aprueba el programa sectorial denominado Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000. Recuperado de: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4871348&fecha=19/02/1996

5. Diario Oficial de la Federación - DOF. (29 de Enero de 1990). Programa Nacional de Modernización Educativa 1990-1994. Recuperado: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4642789&fecha=29/01/1990
6. Diario Oficial de la Federación - DOF. (10 de Abril de 1944). Secretaría Comunicaciones y Obras Públicas. Recuperado de: http://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=188293&pagina=5&seccion=0
7. Fell, C. (1989). José Vasconcelos: los años del aguila 1920-1925. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
8. Ferrer, E. (Noviembre de 1973). Informe sobre el Centro regional de Construcciones Escolares para América Latina y la región Caribe (CONESCAL). Ginebra: Dependencia Común de Inspección. Recuperado de: https://www.unjiu.org/sites/www.unjiu.org/files/jiu_document_files/products/es/reports-notes/JIU%20Products/JIU_REP_73_4_Spanish.pdf
9. Flores, V.D. (s.a.). El ingreso de México a la OCDE. Revista Bancomext. Recuperado de: <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/360/22/RCE16.pdf>
10. Greaves, C. (2008). Del radicalismo a la unidad nacional: una visión de la educación en el México contemporáneo (1940-1964). México: El Colegio de México.
11. Hernández, G. (s/a). Reformas educativas recientes y nueva Ley de Educación. Educación de Adultos. Recuperado de: <https://es.scribd.com/doc/138949874/070008>
12. Ibarra, E., & Soria, V. M. (1996). Balance y perspectivas de la modernización educativa en México. Las políticas del régimen Salinista 1989-1994. México: La Jornada Ediciones.
13. Loyo, E. (1999). Gobiernos revolucionarios y educación popular en México, 1911-1928. México: El Colegio de México.
14. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura-UNESCO. (5-9 de Marzo de 1990). Declaración Mundial sobre Educación para Todos y Marco de Acción para

Satisfacer las Necesidades Básicas de Aprendizaje. Recuperado de:

https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000127583_spa

15. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura-UNESCO. (26-28 de Abril de 2000). Foro Mundial sobre la Educación. Recuperado de: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000121117_spa
16. Prada, A. (19 de Enero de 2021). Entre arquitectura escolar y políticas públicas. ¿Cuál es el lugar de las Tecnologías Constructivas?. Facultad de Arquitectura y Urbanismo-UNLP, Argentina. Recuperado de: <https://core.ac.uk/reader/162128380>
17. Prieto, A. (13 de abril de 2015). Pedro Ramírez Vázquez, el acierto de la oportunidad. Obras por Expansión. Recuperado de: <https://obras.expansion.mx/arquitectura/2015/04/16/pedro-ramirez-vazquez-el-acierto-de-la-oportunidad>
18. Quintanilla, S. (1997). El debate intelectual acerca de la educación socialista. En S. Quintanilla y. M.K. Vaughan (Eds.), Escuela y sociedad en el período cardenista (págs. 47-75). México: Fondo de Cultura Económica.
19. Reyes, V. M. (16 de Enero de 2021). Valores Arquitectónicos de la UPN Ajusco. Su Apropiación por la Comunidad Académica. Eumed.net. Recuperado de: <https://www.eumed.net/tesis-doctorales/2015/vmrs/index.htm>
20. Rockwell, E. (2007). Configuraciones. La construcción de un sistema escolar. En E. Rockwell, Hacer escuela hacer estado. (págs. 58-118). México: El Colegio de Michoacán-CIESAS.
21. Secretaría de Educación Pública - SEP. (1935). Plan de Acción de la Escuela Primaria Socialista. México: SEP.
22. Sierra, S. (15 de Julio de 2019). Cuando arquitectos mexicanos crearon escuelas de exportación. El Universal. Recuperado de: <https://www.eluniversal.com.mx/cultura/patrimonio/cuando-arquitectos-mexicanos-crearon-escuelas-de->

[exportacion/#:~:text=El%20Capfce%20comenz%C3%B3%20a%20ser,diciembre%20de%201958%20a%201964](#)

23. Vaughan, M. K. (1997). El cambio ideológico en la política educativa de la SEP. En S. Quintanilla y. M.K. Vaughan (Eds.), Escuela y sociedad en el período cardenista (págs. 47-75). México: Fondo de Cultura Económica.
24. Villarreal, H. (2005). La asignación de recursos públicos a la educación. Problemáticas y perspectivas. México: FCE.

DATOS DEL AUTOR.

1. **Víctor Manuel García Gómez.** Jefe del Departamento de Preparatoria Abierta en el Valle de Toluca, en la Dirección de Preparatoria Abierta de Servicios Educativos Integrados al Estado de México (SEIEM). Tesista del Doctorado en Ciencias de la Educación 2020-2022, en el Instituto Superior de Ciencias de la Educación del Estado de México (ISCEEM). Correo Electrónico: victor.garcia@isceem.edu.mx

RECIBIDO: 4 de septiembre del 2023.

APROBADO: 11 de octubre del 2023.