El Programa Escuelas de Calidad en las escuelas primarias del Estado de México como política pública

Bernardo Martínez García

Premio Bienal IAPEM 2010

El Programa Escuelas de Calidad en las escuelas primarias del Estado de México como política pública

Bernardo Martínez García

© Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.

Av. Morelos Pte. Núm. 809
Col. La Merced,
Toluca, México
C.P. 50080
Tels. 01 (722) 213 46 72, 213 46 73 y 213 46 74

www.iapem.org.mx
instituto@iapem.org.mx

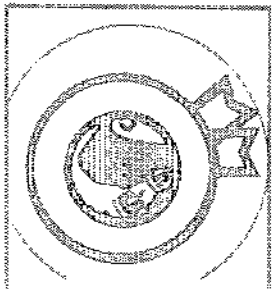
ISBN: 978 - 607 - 8087 - 03 - 7

Toluca, México, septiembre de 2010

Diseño Editorial y Portada: L.D.G. Monserrat Martínez López

Impreso en México

El contenido de este libro es responsabilidad del autor y no refleja necesariamente los puntos de vista del IAPEM.



PREMIO BENAL IAPEM 2010

El Programa Escuelas de Calidad en las **escuelas primarias** del Estado de México como política pública

Bernardo Martínez García

CONSEJO DIRECTIVO

Isidro Muñoz Rivera
PRESIDENTE

Apolinar Mena Vargas
VICEPRESIDENTE

José I. Rubí Salazar
José Martínez Vilchis
Edgar Hernández Muñoz
Eruviel Avila Villegas
Julio C. Rodríguez Albarrán
Marco A. Rodríguez Hurtado
Ramón Montalvo Hernández
María G. Monter Flores
Roberto Padilla Domínguez
Sara D. Pérez Olivares
CONSEJEROS

Luis Videgaray Caso
TESORERO

Rafael M. Navas Camacho
SECRETARIO EJECUTIVO

DIRECTORIO

Isidro Muñoz Rivera
PRESIDENTE

Rafael M. Navas Camacho
SECRETARIO EJECUTIVO

DIRECTORES

Adriana E. Bazán Trousselle
EDITORIAL

Juan Maccise Naime
PROFESIONALIZACIÓN

Omar Sánchez Lira
ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS

DELEGADOS REGIONALES

Miguel A. Villafuerte y Endave
TLALNEPANTLA

Arturo Cruz Sanabria
VALLE DE CHALCO

Ivette Mondragón González
IXTLAHUACA

Oswaldo Gómez Tovar
IXTAPAN DE LA SAL

Victor M. Macedo Valdés
TOLUCA

COMITÉ EDITORIAL

Ricardo Uvalle Berrones
PRESIDENTE

Carlos Arriaga Jordán
Rodolfo Jiménez Guzmán
Roberto Moreno Espinosa
Julián Salazar Medina
VOCALES

Adriana E. Bazán Trousselle
SECRETARIO TÉCNICO

SEDES

OFICINAS CENTRALES EN TOLUCA
Av. Morelos Pte. Num. 809, 2do piso, Col. La Merced, C.P. 50080. Toluca, México.
Tel. 01 (722) 213 46 72, 213 46 73 y 213 46 74

DELEGACIÓN REGIONAL EN TOLUCA
Av. Hidalgo y Costilla Pte. Núm. 503, Col. La Merced, C.P. 50080 Toluca, Estado de México.
Tel. 01 (722) 167 10 03, 167 10 05 y 167 10 06

DELEGACIÓN REGIONAL EN TLALNEPANTLA
Av. Mario Colin esq. Constitución de 1917 Col. La Comunidad, C.P. 54000, Tlalnepantla de Baz, Estado de México.
Tel. 01 (55) 55 65 74 11 Fax. 01(55) 53 90 96 84

DELEGACION EN VALLE DE CHALCO SOLIDARIDAD
Av. Popocatépetl s/n, entre Tezozomoc y Xicoténcatl, C.P. 56611, Valle de Chalco Solidaridad, Estado de México.
Tel. 01 (55) 283 402 00 Fax. 01 (55) 283 403 10

DELEGACIÓN REGIONAL EN IXTLAHUACA
Av. Saitama s/n Ixtlahuaca, Estado de México.
Tel. 01 (712) 283 16 00

DELEGACION REGIONAL EN IXTAPAN DE LA SAL
Km. 4.5 Boulevard Turistico Ixtapan de la Sal - Tonatico, Estado de México.
Tel. 01 (721) 141 18 88

Contenido

Introducción 9

PARTE I:

1. El Estado social 11

1.1 ¿Qué es el Estado Social? 12
1.1.1 El origen del Estado Social 14
1.1.2 El Estado social en México 16
1.1.3 El bienestar como cuestión política 24

1.2 Las posibilidades de la democracia 28
1.2.1 Democracia representativa 30
1.2.2 Democracia participativa 31
1.2.3 Democracia deliberativa 33
1.2.4 Democracia incluyente 34
1.2.5 La democratización pendiente 37

1.3 Las políticas públicas 39
1.3.1 La política en el sector social 44

1.4 La educación formal como política pública 47
1.4.1 La conformación de políticas en educación 48
1.4.2 El agotamiento del argumento de inversión en capital humano 51

1.5 Sobre la calidad de la educación formal 57
1.5.1 Concepciones institucionalizadas 59

1.5.2 Concepciones de los intelectuales 62

1.6 El panorama en México 80
1.6.1 ¿Hacia dónde orientar la educación? 82

PARTE II:
El PEC en la Política Educativa Federal y Estatal 89
2. La política educativa federal: entre la determinación unilateral y la participación nacional 89

2.1 Las fuentes de la política educativa federal 92
2.1.1 Influencias externas 93
2.1.1.1 El Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional 94
2.1.1.2 La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) 97
2.1.1.3 Banco Interamericano de Desarrollo 99
2.1.1.4 La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) 101
2.1.1.5 Declaración universal de los derechos humanos 104
2.1.1.6 Jomtiem 1990 y Dakar 2000 106
2.1.2 Influencias internas 107

2.2 Las entidades federativas y sus espacios de acción educativa 110
2.2.1 El Estado de México ante la expectativa social de la diversidad y su ceñimiento al modelo educativo de la SEP 112

2.3 Origen y diseño del PEC 115
2.3.1. ¿Qué es el PEC? 116
2.3.2. La justificación 121
2.3.3. El PEC como política nacional compensatoria 125

PARTE III:
3. El PEC como política educativa en acción en el Estado de México 131

3.1 El PEC en el discurso del presidente de la república Vicente Fox Quezada 131

3.2 La calidad como política educativa en acción en el Estado de México 136

3.3 La comunicación entre la burocracia educativa de la federación y la propia del Estado de México en la construcción y operación del PEC 138

3.4 La necesaria aceptación del PEC como opción única de avanzar o mantenerse en el rezago 149

3.5 Incapacidad oficial de mirar hacia abajo y a los lados 152

3.6 De los actores últimos 155

3.7 El PEC en el tiempo 158

Conclusiones 163
Bibliografía 167

Introducción

Nuestras sociedades son dominadas por una contradicción fundamental: sociedades democráticas que afirman la igualdad como esencia de todos los sujetos, pero que a la vez no cesan de construir mercados que jerarquizan las competencias y los méritos.

François Dubet

Este documento es producto de un ejercicio de investigación y reflexión sobre la posibilidad de que en el contexto político de nuestro país y el propio del Estado de México se pueda avanzar hacia la conformación de políticas públicas para el sector educativo, que conduzcan a escenarios donde el servicio educativo sea un efectivo factor para el crecimiento personal y social. Precisamente en este punto es donde se ubica el objeto de estudio de esta investigación: El Programa Escuelas de Calidad (en adelante PEC), del cual se busca analizar la lógica y tradiciones en que se ubica el proceso de génesis e implementación en apenas una de las modalidades que integran la educación básica en el Estado de México: la educación primaria. Se plantea un marco de análisis que desde las políticas públicas y del Estado social, apoyado por la propuesta comunicativa de Habermas y Apel, y la propuesta democrática de Bobbio y Touraine, pretende llamar la atención hacia la necesidad de propiciar espacios de construcción social para la elaboración de la política educativa. Lo anterior, porque de continuar, como hasta ahora se ha hecho, con la tendencia a generar políticas de gobierno, elaboradas por la tecnocracia[1] "especializada", seguramente no sólo es posible que haya estancamiento sino, incluso retrocesos.

[1] En vista de una cientifización de las decisiones políticas y del gran interés que la economía tiene en los desarrollos tecnológicos, la configuración de muchos ámbitos de la sociedad queda en buena parte en manos de expertos. Se plantea entonces la cuestión de cómo ha de ser democráticamente controlado y domesticado el poder de definición que la ciencia y la técnica ejercen, para evitar el peligro de la expertocracia. Ante lo cual se plantea un doble escenario: el riesgo de un encapsulamiento introvertido que impide la difusión del saber cultural y hace que la práctica comunicativa cotidiana se desertice, por un lado, y, por otro, el riesgo de que decisiones que habrían de tomarse democráticamente corran exclusivamente a cargo de expertos (Habermas, 2001:151).

La reflexión de lo que tenemos y de aquello a lo que aspiramos como individuos y como colectividad, lleva a valorar como posibilidad real el concretar un proyecto educativo, en consonancia con un proyecto de nación, que sea impulsado en su construcción por un Estado Nacional y Social. Como momento previo requerimos consolidar como necesidad social y mayoritariamente compartida el contar con un Estado de orientación plenamente social, avocado al impulso de la conformación de espacios y ambientes de vida plena para toda la población que conforma a esta nación. Esto porque, sin duda alguna, el gran problema en nuestro país es la exclusión, y parece que no hay posibilidad alguna de que el actual sistema político-económico que se impulsa resuelva tal situación. Quizá sólo ha venido a incrementarlo más que nunca.

El documento se estructura en tres partes: la primera dedicada a presentar un primer análisis del escenario político y educativo en que la dinámica predominante ha consistido en la elaboración de la política educativa como política de gobierno en turno, alejada de las consideraciones necesarias para que las mismas puedan ser presentadas y ejecutadas como efectivas políticas públicas. Lo que incluso ha imposibilitado que como sociedad pensemos en el tipo de educación que como tal requerimos para el logro de objetivos a largo plazo individual y colectivamente. La segunda parte se concreta a la presentación del PEC; así como a su génesis y acogida como política educativa compensatoria nacional y en nuestra entidad. La tercera parte da cuenta de las diferentes percepciones sobre el PEC presentes entre diversos actores educativos[2] que en su momento mantenían algún grado de autoridad, responsabilidad e influencia sobre el acontecer último de la educación formal en el aula. Finalmente, se presenta una breve conclusión que remarca el papel primordial de la participación social amplia y permanente en el campo de la educación, para poder iniciar un efectivo cambio cultural y político que lleve a un escenario de logros y ya no más de fracasos educativos anunciados.

Mi reconocimiento para el Instituto Superior de Ciencias de la Educación del Estado de México. Institución donde laboro y que durante el proceso de desarrollo de esta investigación brindó el apoyo necesario para el buen termino de la misma.

[2] Cabe en este punto mencionar que la investigación que en un inicio estaba diseñada para recoger e integrar la visión de los diputados integrantes de la comisión de educación en la LVI legislatura estatal, tuvo que acotarse a los datos ofrecidos por actores del sector educativo, ante la negativa de los primeros a dialogar sobre la construcción de la política educativa en el Estado de México.

Parte I

1. El Estado social[3]

Los logros de la política neoliberal en los últimos años, básicamente consisten en la consolidación del déficit social. Déficit que se justifica como el precio que se ha de pagar a cambio de las bondades del mercado como insuperable camino hacia el desarrollo;[4] tal pensamiento único, postula que sólo hay una política económica viable para afrontar el proceso globalizador, la que pasa necesariamente por la desregulación del mercado laboral y la demolición de los beneficios sociales. Por esto, la necesidad de un Estado fuerte y con una intervención activa en la promoción y regulación de las relaciones económicas ligadas a las necesidades sociales es un camino que difiere del interés del político ligado al capital.

La cotidiana evidencia en nuestro país de la angustia que sobresalta en la supervivencia a más de la mitad de la población es el elemento que justifica, sobremanera, la crítica y exigencia de cambiar el rumbo hacia la construcción de un Estado de bienestar. Mismo que en este país nunca ha sido plenamente constituido - lo más que hemos logrado es un Estado intervensionista-, motivo por el cual se muestra como incongruente la argumentación hacia su desaparición[5] a partir de referencias continuas a las políticas seguidas "aparentemente" por los países desarrollados, y las cuales se desean implantar, sin más, en nuestra nación.

[3] Para efectos de este documento se consideran equivalentes los términos de Estado Social y Estado del Bienestar, en adelante utilizados indistintamente.

[4] Según Wallerstein (2001) el moderno sistema mundial es una economía-mundo capitalista, que se basa en la prioridad de acumulación interminable de capital. Ese sistema es necesariamente desigualitario, en realidad, polarizador tanto económica como socialmente. Esto lo lleva a cuestionar cualquier estatus obtenido o mantenido con base en cualquier otro criterio.

[5] Se han venido impulsando en nuestro país durante las dos últimas décadas reformas del Estado que lo han minimizado y debilitado, a tal punto, que incluso hacia adentro de las funciones que ha mantenido no logra equilibrar su actuación con las exigencias sociales de control de la violencia y aseguramiento de la propiedad privada.

1.1 ¿Qué es el Estado Social?

El que en la sociedad coexistan las inequidades en el acceso a los satisfactores de las necesidades básicas humanas y de acceso a los servicios que favorecen el desarrollo pleno de la humanidad de cada persona, históricamente ha generado la sugerencia y exigencia de un Estado que asuma la función de velar por el incremento en las oportunidades para que la población acceda a mejores condiciones de vida.

Actualmente en las sociedades democráticas avanzadas del mundo occidental -y muy escasamente en las propias de las naciones subdesarrolladas-, los ciudadanos poseen derechos civiles, que pueden ser por ejemplo de tipo moral, como el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, o material como la propiedad privada. A la vez, también tienen derechos políticos propios de la vida democrática, como son los de asociación y de participación en elecciones; cuentan con derechos sociales, relativos a la salud, a la educación o al bienestar necesario para poder desarrollar un tipo de vida aceptada como digna por el conjunto social. Esos derechos están asegurados por las instituciones estatales, las cuales asumen la responsabilidad social de su promoción y tutelaje. Lo que, sin embargo, no quiere decir que ese tipo de cosas borre las desigualdades de clase o materiales de fondo.

> Hasta hace poco la mayoría de las teorías sobre la materia suponían una relación de conflicto entre equidad y crecimiento. Los argumentos usuales eran, o bien que una mayor concentración haría factible la generación de mayores ahorros que facilitarían la inversión y el crecimiento, o bien la concentración era la otra cara de la moneda del esfuerzo y la productividad. Pero la evidencia empírica internacional no ofrece mayor soporte a estas teorías. Al contrario, los estudios comparativos apuntan en la dirección opuesta: los países con menores niveles de concentración del ingreso tienden a crecer más rápidamente, incluso una vez que se aísla la influencia que pueden tener otros factores sobre el crecimiento. De acuerdo con este enfoque, la desigualdad no solo debe importarnos porque es un objetivo justificable en sí mismo por razones de justicia social, sino porque una buena distribución del ingreso es favorable al crecimiento, el desarrollo y el bienestar colectivo (BID, 1998: 25).

Así, se parte de concebir al Estado del Bienestar[6] (Welfare state) como aquel que encuentra su razón de ser en la acción de ofrecer a todos sus ciudadanos la certidumbre de realizar proyectos de vida libres de las penurias que impone el carecer de lo más indispensable para la sobrevivencia, pero además para construir alternativas de vida alejadas de la pobreza, a partir de promover el acceso generalizado a servicios educativos, de salud, de agua potable, energía eléctrica, drenaje y asistencia social. Es decir, un estado no abocado a acciones de caridad, sino uno que tiene clara una función de redistribución de la riqueza generada por el conjunto social.

La naturaleza del Estado de bienestar consiste en ofrecer algún tipo de protección a las personas que sin la ayuda del Estado puede que no sean capaces de tener una vida mínimamente aceptable según los criterios de la sociedad moderna (...) La idea fundamental versa en torno a la interdependencia entre los seres humanos. En este sentido, el Estado de bienestar tiene algo en común con la economía de mercado, porque la economía de mercado también es algo donde el individuo solo no es absolutamente nada (Sen, 1999:2).

En el mismo sentido, es que desde la perspectiva de Claus Offe (1990) y debido a que hay una enorme falta de confianza de la ciudadanía hacia las clases dirigentes para que se pueda apoyar un proyecto de sociedad basado estrictamente en el mercantilismo, es que, según el autor, el gran debate sobre el Estado de Bienestar reside en la necesidad de que la ciudadanía en general sea capaz de reflexionar y comprender que alguna especie de Estado de Bienestar es necesario para mantener en equilibrio a las políticas retributivas, pensadas para estimular la auto superación, y las políticas distributivas, diseñadas para generar una sociedad más justa.

---

[6] El Estado de Bienestar no se limita a cumplir las funciones de guardián de la propiedad privade y de tutor del orden público, por el contrario, se encarga de interpretar los valores que el mercado es incapaz de registrar. Por lo que se hace necesaria su intervención; a él concierne la tarea de ejercer una función directiva sobre la propensión al consumo a través del instrumento fiscal. Se le demanda el mantenimiento del equilibrio económico y la persecución de fines de justicia social. De ello se deriva que se le pueda llamar como Estado de Bienestar, Asistencial, Benefactor o Social, poniendo especial acento en el tipo de función que le sean características. Se le puede conceptuar como un Estado que garantiza estándares mínimos de ingreso, alimentación, salud, habitación, educación a todo ciudadano como derecho político y no como beneficencia. Todos los ciudedanos tienen el derecho de ser protegidos con pagos en efectivo o con servicios, en situaciones de breve o largo plazo de dependencia. El Estado de Bienestar produce como resultado una "estatización de la sociedad" trabajo, ingreso, nivel de vida, que ya no están determinados por el mercado, sino por mecanismos políticos que tienen como objetivo la prevención de los conflictos, la estabilidad del sistema y la legitimación. Las primeras formas del Welfare se dirigían a contrarrestar el avance del socialismo, buscando crear una dependencia del trabajador respecto del Estado (Bobbio y Matteucci, 1985:611).

1.2. El origen del Estado Social

Contrastando con la gran influencia del liberalismo -que veía en la actividad individual la fuente principal, si no la única, de la prosperidad de cada persona y de la sociedad entera- ningún Estado (Europeo y de Norteamérica) permaneció completamente pasivo a lo largo del siglo XIX. Además de las tareas de orden que el liberalismo justificaba -el mantenimiento del Ejército y de las fuerzas encargadas de velar por la integridad de las fronteras y la seguridad interior, y las instituciones de la justicia-, los poderes públicos habían continuado ejerciendo algunas de las funciones características de la época preindustrial: la regulación del comercio internacional y alguna forma de beneficencia. Continuando con antiguas tradiciones, establecieron normas sobre las condiciones en que el trabajo debía realizarse y fijaron límites al mismo en función de la edad y el sexo. Las condiciones de vida en la ciudad, la enseñanza y las comunicaciones también fueron objeto de la intervención estatal. Sin embargo, fue sólo hasta las tres últimas décadas del siglo XIX que se produjo una amplia transformación en la acción del Estado, cuantitativa y cualitativamente; ese momento es el que permite ubicar el inicio del Estado del Bienestar, en relación con el Estado Policía característico del liberalismo. Así, es a partir de 1870, que se incrementó significativamente la actividad estatal, con acciones de naturaleza diferente a las asumidas hasta entonces, que avisaban del papel cada vez más medular del Estado en el nuevo siglo. En la raíz de este nuevo carácter de la acción estatal se encuentran las estructuras orientadas a la democracia que recientemente se habían conformado y que se trataban de impulsar; ya que si se quería que el sistema funcionara adecuadamente evitando una posible revolución, era condición necesaria el integrar mental y afectivamente a los ciudadanos, así como satisfacer sus demandas de bienestar más elementales.

La versión del Estado Benefactor del Siglo XX se originó en los Estados Unidos de América. Es por la depresión de 1929 y los efectos de ésta, lo que aunado a los problemas de la bolsa (Wall Street) en la siguiente década, que se genera la inquietud (intelectual, gubernamental y social) de dejar de ver al mercado como mecanismo único de la adecuada distribución de recursos y del crecimiento económico equilibrado. A partir de ahí, se plantea la necesidad de que el Estado intervenga en la distribución de los recursos generados por el conjunto social. Pero es sólo después de la Segunda Guerra Mundial, sobre todo en las sociedades europeas, que junto al importante crecimiento económico, se hace sentir la presión social para distribuir la renta y la riqueza. Lo que sumado a los avances en el ejercicio de los derechos humanos lleva hacia un nuevo

escenario, donde el Estado se asume protector y benefactor de la sociedad; es decir, se busca constituir una figura estatal que garantiza la satisfacción de las necesidades básicas de sobrevivencia para todos (el pleno empleo), ofreciendo además opciones de acceso a servicios, que empiezan a llamarse *sociales*.[7]

Así, el Estado se responsabiliza de la introducción y ampliación de servicios sociales, entre ellos la seguridad social y la construcción de un escenario donde sea posible mantener viable el pleno empleo como objetivo político primordial. Con tal fin es que se busca propiciar y avanzar en la industrialización, el aumento del sector de servicios y el desarrollo de las clases medias.

Sus principios son simples, al tiempo que se produce un reconocimiento de que cada miembro de la comunidad debe tener un mínimo nivel de vida, se responsabiliza de una serie de servicios (educación, vivienda, servicios sociales, seguridad social, entre otros). A la vez que, se interna en la tarea de mantener la estabilidad económica, tratando de controlar los ciclos de crisis de la economía mediante su intervención a través de programas públicos.

De entre los logros del Estado del Bienestar sobresale la institucionalización de los derechos sociales, es decir, el derecho de todo ciudadano, por el hecho de serlo, a ser objeto de ciertas prestaciones y servicios que le garanticen acceder a una mínima situación de bienestar económico y de seguridad, a la vez, que tener el derecho a participar compartidamente de la herencia social y vivir en un ambiente civilizado en acuerdo con los niveles que prevalecen en la sociedad de pertenencia.

En la sociedad actual:

> El estado del bienestar se ha convertido en una estructura irreversible, cuya abolición exigiría nada menos que la abolición de la democracia política y los sindicatos, así como cambios fundamentales en el sistema de partidos. No se vislumbra como factor significativo una fuerza capaz de citar cambios tan dramáticos, incluso tomando en cuenta movimientos populistas de clase media y orientación derechista que brotan ocasionalmente en algunos países. Además es un hecho bien conocido a través de sondeos de la opinión política que los más feroces pugnadores del capitalismo laissez-faire y el individualismo económico muestran marcadas diferencias entre su perspectiva ideológica general y su disposición a abandonar

[7] http://lacantera.blogia.com/2004/072705-estado-de-bienestar-norberto-bobbio.php

transferencias, subsidios y esquemas de seguridad social que les reportan personalmente beneficios (Offe,1990:141).

Es decir, que sin la existencia de una política de subsidio a la vivienda en gran escala, a la educación pública, a los servicios de salud y seguridad social obligada, sería prácticamente imposible el funcionamiento de una economía industrial (Ibid, p.142). Pero además, está el hecho de que los análisis y críticas desde el sector conservador al Estado del Bienestar se basan apenas en la consideración de la existencia del sistema capitalista acompañado del Estado del Bienestar, más no abordan la posibilidad de una sociedad capitalista sin el Estado del Bienestar; que en términos de nuestro ultimo autor, sería un efecto, seguramente paralizante.

1.3. El Estado social en México

Sin duda, que en nuestro país, además de una visión hegemónica y una lógica colonial, persiste una práctica de dominación y opresión de los regionalismos y sus identidades. Debemos partir del hecho evidente en la cotidianidad de la vida, sobre todo de la de aquellos que menos tienen, de que somos una sociedad dividida en clases, unas poseedoras de los grandes medios de producción y el capital, otras pequeñas propietarias, una clase media y una clase social desposeída de toda forma de propiedad y bienestar -conformada por más de la mitad de la población que está sumida en la pobreza-. Las transnacionales y la clase dominante, por concentrar en sus manos la gran propiedad privada y el capital, son también dueños del poder político e imponen a las demás clases oprimidas y explotadas su cultura. Por tanto, la causa de la visión hegemónica persistente en nuestros días y de una lógica colonial (que se le puede dar el apelativo que se desee, ya sea moderna o posmoderna) imperante, es económica y cultural.

> El mantra de los liberales es la racionalidad... de donde se sigue que para desempeñar su papel como ciudadanos inteligentes dotados de virtud cívica, los individuos necesitan consejo de expertos para guiarlos, delimitar las alternativas y sugerir criterios para juzgar alternativas políticas.
>
> ...El sistema educativo moderno, tanto en su forma científica como en la humanística, tiene la intención de socializar a los ciudadanos para que acepten los edictos de los expertos... El liberalismo es el llamado a conceder derechos a los racionales para que no sean los irracionales los que tomen decisiones sociales cruciales.

> Las exclusiones de los irracionales se efectúan siempre en el presente. Sin embargo, se promete que los excluidos serán incluidos en el futuro, una vez que hayan aprendido, una vez que hayan pasado los exámenes, una vez que se hayan hecho racionales de la misma manera que los actuales incluidos.
>
> Por eso el discurso del liberal tiende a temer a la mayoría, a temer a los sucios y los ignorantes, a las masas. Sin duda el discurso del liberal está siempre lleno de alabanzas a la potencial integración de los excluidos, pero siempre está hablando de una integración controlada, una integración a los valores y las estructuras de los ya incluidos (Wallerstein, 2001:106-107).

Independientemente de ser o no partidarios del Estado social o del neoconservadurismo, no es asumir una posición ingenua el plantear la necesidad de impulsar un Estado capaz de promover y velar por la generación de un escenario social más cargado hacia la igualdad de oportunidades, donde puedan hacerse efectivos los derechos civiles y políticos. De igual manera, se parte de concebir al Estado como la institución que ha de vigilar por que exista un ambiente de equilibrio entre los diferentes grupos que conforman una sociedad en todos los aspectos que configuran la vida social; de manera tal que pueda haber una real posibilidad de prosperidad para los menos aventajados. Se acepta que el Estado no lo ha de hacer todo, sino que se perfila también una función de promotor e intermediario en el acceso a los servicios y la riqueza, entre las diferentes clases y grupos sociales. Un Estado promotor de la sociedad civil. Por lo anterior, se antoja paradójico, que en una sociedad como la mexicana, se haya perfilado un modelo de achicamiento del Estado (según la sugerencia neoconservadora) cuando es evidente que estamos aún muy lejos de haber logrado las condiciones mínimas para que la población enfrente, en igualdad de condiciones, las exigencias de una sociedad basada en la competencia. Con esto lo que se impulsa es una sociedad de la exclusión.

> En medio de los debates sobre la crisis del estado social o sobre la alternativa de su organización liberal, sobre la transición y la consolidación democrática o sobre la redistribución federalista del poder del Estado, sigue presente e interpelador el ideal republicano que exige leyes públicas justas e imparciales, uso eficiente y equitativo de los recursos públicos, opinión pública vigilante, participación del público ciudadano en la definición de la política y en el desempeño de la administración pública, pública rendición de cuentas del gobierno y, sobre todo, el inalterable compromiso de autoridades y sociedad con el interés público del municipio, de la identidad federativa o la región, del estado nacional (Aguilar, 1996:13).

Actualmente, el desmantelamiento en nuestro país del escaso Estado social conformado en poco más de un siglo de luchas sociales, se puede percibir también como estrategia impulsada desde los grupos conservadores y de derecha que pugnan por un Estado mínimo,[8] dedicado solamente a la salvaguarda de la propiedad privada, el impulso del mercado y el uso de la violencia "legítima" para mantener a salvo a ellos y a su riqueza. Así, se aprecian sus efectos en el recorte de prestaciones sociales, o al menos en su intento, y en la continuación de procesos de privatización, sobre todo impulsando la de sectores estratégicos como la energía, el petróleo y las telecomunicaciones. En el actual escenario se aumentan los tiempos de cotización para recibir determinadas prestaciones, se cuestiona el actual sistema de pensiones desde el sector privado por falta de ingresos suficientes, se plantean privatizaciones de prestaciones sanitarias, se niegan las prestaciones por desempleo, entre otros.

Además, en México existe un gran descontento con el desempeño de los políticos y las instituciones. Los ciudadanos han reaccionado negativamente frente a la incapacidad de los gobiernos de tomar decisiones sensatas y efectivas; el deterioro y mala calidad de los servicios públicos; la conducta deshonesta y corrupta de los políticos y su distanciamiento del electorado. Pero sobre todo ha calado profundamente la no puesta en práctica de los valores democráticos (Payne, et al., 2001:30).

La percepción de la poca factibilidad de mantener un régimen donde la mayoría está inconforme con las acciones de política, se fortalece con el cinismo que caracteriza el discurso y la acción de los políticos, que evidencia que su interés primero y el de sus partidos es obtener y mantener el poder y su enriquecimiento, mucho antes que satisfacer el interés público. Tal cinismo ha llevado a un escenario donde los ciudadanos mantienen elevados niveles de desconfianza acerca de la política y sus instituciones, y los actores políticos representan con limitada legitimidad.

[8] El cual Robert Nozick define como limitado a las estrechas funciones de protección contra la violencia, el robo y el fraude, de cumplimiento de contratos, etcétera; y se justifica por que cualquier Estado más extenso violaría el derecho de las personas de ser obligadas a hacer ciertas cosas. Con dos planteamientos adicionales: 1) que el Estado no puede usar su aparato coercitivo con el propósito de hacer que algunos ciudadanos ayuden a otros, o para 2) prohibirle a la gente actividades para su propio bien o protección (1988:7).

De igual manera, la desigualdad y la pobreza no sólo se acrecientan sino que adquieren múltiples dimensiones y expresiones: carencia de recursos económicos, desocupación, no-reconocimiento de la identidad cultural y de género, entre otras formas. La causa de la pobreza es la acumulación irracional del capital; la distribución desigual de la riqueza ha sido tal desde el origen del país. En el caso de la educación, por ejemplo, se manifiesta la desigualdad como exclusión y discriminación de clase, raza, región, sexo; por tanto, proponer construir una educación con igualdad de oportunidades para todos no es posible en un sistema social en cuya base económica se encuentra la separación de la fuerza de trabajo (hombres y mujeres desposeídos de la propiedad y el capital) de los medios de producción y el capital (que es propiedad de un reducido grupo de explotadores). Para avanzar en la construcción de una nueva educación que transforme integralmente al ser humano, con igualdad de oportunidades, primero tenemos que acabar con esta sociedad opresora e injusta. Esto significa acabar con el orden social burgués. En este sentido se considera "que la desigualdad y no la pobreza es el problema social más grave de México y que puede abatirse desde el sistema educativo" (De la fuente, 2007).

Por lo que en este país, -como quizá sucede en cualquier otro con semejantes parámetros de desigualdad- cualquier recorte social incrementa automáticamente la incidencia de la pobreza sobre la población y dificulta la cohesión social, por esto la pertinente y urgente defensa del escasamente desarrollado Estado del Bienestar mexicano. Lo anterior, partiendo de lo ya dicho, en cuanto a la razón de ser del mismo: paliar la incidencia de la pobreza mediante políticas sociales de redistribución de la renta.

En ese escenario no resulta racional la excusa que utiliza al fantasma de la globalización para justificar el desmantelamiento de lo poco que en el campo del bienestar existe en nuestro país. Lo cual pretende sostenerse, incluso de manera contradictoria, cuando la evidencia muestra que son precisamente los países con un estado del bienestar más desarrollado los que abordan este proceso de forma más competitiva.

Parece que en el momento actual de la historia de nuestro país, las causas del precario desarrollo social se ubican en el severo déficit democrático del Estado, gestado en una transición inacabada, que ha favorecido a la derecha -antes conservadores- y a sus oligopolios. Por esto, es que resulta "normal" que en México el neoliberalismo (neoconservadurismo) dominante sea reproducido y publicitado por los medios de persuasión enajenantes, en que han convertido a los *mass media*, hasta el hastío, que buscan convencer a la población de que

no existe otro camino para la salvación económica y social (vaya paradoja) que desmantelar el Estado del bienestar. Para esto ha sido fundamental el aumento del volumen de información que ayuda a la desinformación de la gente.[9]

Los competentes[10] de este país, en los últimos años obligados a incrementar su caudal de justificaciones para legitimar sus ventajas, parten de la defensa de la importancia de las reglas formales en la controversia política en la que participan y que manipulan tendenciosamente. Es evidente su temor a todo aquello que se pueda calificar de extremo; y es extremo en la actual política, todo lo que sea calificado de populista. Sin embargo, populismo es la apelación al pueblo en términos de los resultados, tanto en la legislación, en la distribución social de funciones o en la generación y distribución de riqueza. En este sentido, los liberales se han consolidado como visceralmente antipopulistas. De aquí que las diferentes posiciones entre demócratas y liberales se profundicen, ya que mientras los primeros dan prioridad a la inclusión de los excluidos, los segundos pretenden imponer la idea de la "buena sociedad" como aquella donde prevalecen los competentes. Por lo anterior, el populismo de derecha nunca ha sido verdaderamente populista, porque es de derecha y lo que caracteriza conceptualmente a la derecha es que no confía en el pueblo más que como seguidores (Wallerstein, 2001).

[9] Baste, a manera de escenario, ajeno, pero en cuyo espejo claramente nos vemos reflejados, la evidencia que al respecto nos comenta Chomsky, "Una consecuencia de la guerra incesante por el control de la opinión pública es que la mayoría de la gente apenas tiene idea de lo que ocurre a su alrededor. Un estudio académico que apareció poco antes de las recientes elecciones presidenciales estadounidenses indicaba que los ciudadanos que conocían la opinión de los candidatos en temas decisivos no llegaba al 30%, pero un 86% sabía como se llamaba el perro de George Bush. He aquí el sentido de la "democracia" en su sentido orwelliano: hay que distraer y dispersar al público, mantenerlo en la ignorancia, para que no plantee problemas a los gobernantes. (...) Otro resultado que indica la encuesta es que los sectores con más estudios son los más ignorantes, algo nada sorprendente, ya que son los principales objetivos de las instituciones ideológicas. Los partidarios de Bush, que son los que tienen más estudios, eran los que tenían menor conocimiento de los hechos" (Chomsky, 1994:22).

[10] Termino usado por Wallerstein (2001) para referirse e los beneficiados por el sistema socioeconómico operante, que se asumen guardianes celosos del actual estado que guarda la distribución de la riqueza, y que pretenden una justificación basada en la selección de los más aptos, es decir, los que nacen en un mundo de privilegios.

Las promesas no resuelven nada, así como tampoco se puede considerar de manera semejante que sean políticas públicas en pro del pleno empleo aquellas que desde el gobierno se diseñan para crear las condiciones favorables para que el sector privado genere los empleos, si además, al mismo tiempo se apoya y ofrece la continua desregulación de las condiciones laborales, lo que, aunque multiplica el número de contratos, genera un mercado laboral precario que, entre otros efectos, no promueve la incorporación de la mujer, ni el sostenimiento de la seguridad social. Esto sucede mientras el abismo entre ricos y pobres se hace más grande y el número de pobres crece cada día ¿ entonces cuál es la lógica de insistir en políticas de desregulación laboral si se sabe de antemano que radicalizarán la incidencia de la pobreza en la población mexicana?

Contrariamente a lo que con respecto a esto se postula desde, por ejemplo, el FMI,[11] la eficiencia del Estado en naciones como la nuestra, no se puede pensar en razón de su papel de guardián de la riqueza y el mercado, o como garantizador de obligaciones contratadas con organismos externos; se requiere visualizarlo más como promotor del desarrollo humano[12] de su población.

[11] Según Victor Tanzi (Director del Departamento de Asuntos Fiscales del Fondo Monetario Internacional) "La calidad del sector público sólo puede apreciarse con el trasfondo del papel que desempeña el Estado. Si el sector público permite que el Estado cumpla sus metas en una forma eficiente y bien lograda, puede decirse que el sector público es de alta calidad. Le calidad del sector público no puede medirse según la calidad de los resultados de la política aunque los dos están estrechamente unidos, sobre todo a largo plazo.
En general, un sector público eficiente debe ser capaz de lograr los objetivos del Estado con un grado mínimo de distorsión del mercado, con la carga más baja posible de tributación para los imponentes, con el menor número de empleados públicos y con la menor absorción de recursos económicos por el sector público. El sector público debe ser transparente en sus procesos y en sus resultados. La corrupción no debe desempeñar papel alguno en las decisiones que tomen los burócratas y los dirigentes políticos. Y los recursos que están en manos del sector público deben usarse en aplicaciones que maximicen su tasa social de rendimiento. Un sector público de esa índole sería claramente uno que "hace crecer el mercado" para usar una expresión que está de moda. Un sector público de esa especie prestaría especial atención a la protección de los derechos de propiedad y al cumplimiento de los contratos" (Tanzi, 2000).

[12] El Índice de Desarrollo Humano (HDI), en su definición actual, incluye la esperanza de vida al nacer, calculada como índice con un mínimo de 25 y un máximo de 85 años; un componente de educación integrado por el alfabetismo de adultos, una tasa bruta combinada de primaria, secundaria y terciaria, y una medida del ingreso real ponderado por el nivel de ingreso, a paridad de poder adquisitivo (cfr. PNUD, 2001).

Lo anterior al tomar como referencia un estudio publicado por la CEPAL (2002), donde se reconoce la importancia de valorar el camino de las políticas de Estado con base en la evidencia de que "el crecimiento económico promueve el desarrollo humano a medida que la base de recursos se amplía, en tanto que un mayor desarrollo humano genera más crecimiento a medida que una población más sana y educada contribuye a mejorar el desempeño económico" (Ranis y Stewart, 2002:7).[13] Pero para el caso de México se consideran las conclusiones resultado del estudio que incluyó tanto naciones latinoamericanas exitosas como no exitosas en el fomento del desarrollo humano. Se inicia con la consideración de la relación entre crecimiento económico y desarrollo humano, a partir de resultados que muestran cómo algunos países ingresan a dinámicas diferenciadas de "circulo virtuoso" o "circulo vicioso", según hayan procedido en la valoración e importancia asignada a la inversión en el sector social o la supremacía asignada al crecimiento económico. La interrogante que guió el trabajo fue el tratar de conocer si "¿debería promoverse el desarrollo humano antes que el crecimiento económico, o podríamos postergar el logro del desarrollo humano mientras fomentamos el crecimiento económico?" (ibid., p. 8). En los casos encontrados dentro de la variable de lo virtuoso, se tiene un buen desarrollo humano que refuerza el crecimiento, el que a su vez promueve el desarrollo humano y así sucesivamente. Mientras que al interior del ciclo vicioso, se ubica un comportamiento deficiente en materia de desarrollo humano que se traduce en resultados mediocres en cuanto a crecimiento, lo que por su parte afecta y reduce el logro del desarrollo humano, y así sucesivamente. A partir de lo cual es posible el planteamiento de "que no es posible avanzar a un ciclo virtuoso si hay sesgo a favor del crecimiento económico, ya que ello conduce a un punto muerto. En cambio, algunos países que comenzaron un sesgo a favor del desarrollo humano efectivamente lograron avanzar hasta situarse en el grupo de ciclo virtuoso" (ibid, p.13). De esto se desprende su aportación, que para el caso de nuestro país es aplicable ya que formó parte de la muestra, y tal como ellos mismos la plantean, contradice la dinámica política para los Estados sugerida desde organismos internacionales; lo anterior se debe a que "nuestras conclusiones a nivel regional también son contrarias a la secuencia de polí-

[13] Para estos mismos autores parece quedar claro que "el objetivo fundamental de la actividad humana es el desarrollo humano y no el crecimiento económico" (Ranis y stewart, 2002:8). Gustav Ranis es Director Henry R. Luce del Centro de Estudios Internacionales y de Áreas, Profesor Frank Altschul de Economía Internacional, Universidad de Yale, y Frances Stewart es Directora del Queen Elizabeth House, Oxford.

ticas que se recomienda generalmente, esto es, que primero hay que generar crecimiento y que el desarrollo humano se dará por añadidura" (ibid, p.23).

Nuestra sociedad da la apariencia de que posee dos dinámicas: la de aquellos que están "dentro" del mercado de trabajo, capaces de adaptarse a los nuevos requerimientos de flexibilidad e iniciativa de las empresas demandantes de cualidades profesionales (educativas y técnicas), y los que están excluidos de materializar sus capacidades de mercado. Ambos difieren en sus oportunidades vitales, pero a la vez, también mantienen intereses encontrados: en el caso de los "incluidos", que evidentemente no representan una categoría homogénea, pueden desentenderse del compromiso por el bienestar general; mientras que los "excluidos", en cambio, deben luchar "para ser explotados", lo que los aleja recurrentemente de cualquier acción u ofensiva contra el sistema de exclusión, que, a su vez, es reforzado por el escaso grado de representación social del sistema político.

Esto puede, también, entenderse de la siguiente forma: partiendo de que es un hecho "real y cotidiano" que persiste y se materializa el fantasma del desempleo estructural. Así, los que tienen empleo, la opción para conservarlo es disciplinarse, ya que eventualmente, tienen que aceptar contratos de trabajo cada vez más exigentes en el desempeño y cada vez más precarios en el salario; mientras que en el caso de los desempleados, tal circunstancia llega a constituirse como su exclusión social, es decir es el fin del soporte privilegiado de inscripción en la estructura social. Lo anterior, porque al empujar a tal situación a estos individuos, también se les priva de participación alguna, propiciando el aislamiento relacional que ello implica.

Este tipo de eventos, que actualmente son parte del cotidiano social en nuestro país, es el que ha llevado a que los procesos sociales se sesguen a favor de la política conservadora de ultraderecha (más que liberal) impulsora del mercado como eje rector de la vida. Para nuestro caso, sería válido aventurar, apriorísticamente, que esto ha propiciado y fortalecido el desarrollo de un individualismo que se aferra en la defensa de lo que se posee, por el temor a perderlo y no un individualismo orientado por el interés de lograr mayor autonomía; lo que ha presionado para apoyar los intereses acomodaticios de la lógica del mercado competitivo. Vemos como, cada día más, la apatía política derivada del abismo entre representantes y representados, se constituye en pilar de salvaguarda de una crisis política, lo que es un mínimo requerido para mantener el estado de cosas y evitar el cuestionamiento de la legitimación del

sistema político tras la contracción de los sistemas de seguridad y los cambios en el presupuesto social en comparación con el modelo del Estado social.

Ante el argumento de que es insostenible la idea de un Estado Social "tradicional" y que se debe minimizar la acción del Estado hacia los que menos tienen por que éstos aportan poco o nada, cabe mencionar que el asunto es un problema político y cultural a la vez; sin duda que hay que profundizar los esfuerzos en la construcción de una nueva cultura civil, en la cual el individuo debe tener derecho a las mismas oportunidades de los otros ciudadanos y sólo bajo esa premisa solicitarle su aportación a la comunidad. Por esto, es en la corresponsabilidad social, donde cada sector actúa contribuyendo a la mejora del Estado de Bienestar, donde la iniciativa social encuentra un amplio espacio de actuación. Espacio que debe asumir, que le corresponde por derecho propio y que en los últimos años le ha sido negado.

No podemos suponer que ese espacio que está siendo abandonado por el Estado será llenado con el estandarte del bienestar por el Mercado. No debemos olvidar que el mercado capitalista también realiza una profunda e inadecuada asignación de recursos, ya que está en la naturaleza del capitalismo generar desequilibrios que impidan su equilibrada distribución, además no hay posibilidad real de autorregulación del mercado. El mercado promotor del desarrollo social es irreal, los protagouistas de los mercados, las empresas, reproducen en sus organizaciones y mecanismos de toma de decisiones, los mismos sesgos despóticos que el Estado autoritario. La expansión mundial de la política de mercado no ha producido una idea de globalidad y pertinencia, sino, al contrario, favorece la fragmentación y el desarrollo no-equitativo de las sociedades y los individuos.

1.4 El bienestar como cuestión política

La libertad de participar en la toma de decisiones públicas y la existencia de garantías para las libertades civiles asociadas con un sistema democrático sólido son intrínsecas al concepto de desarrollo en su sentido más amplio, definido como la expansión de las alternativas humanas para lograr una vida segura, sana y plena (PNUD, 2001).

Con base en lo anterior y desde una postura de abierta crítica sistémica, podemos considerar que, de inicio, la cuestión del bienestar es una cuestión política. En otras palabras, sí hay voluntad política el Estado de bienestar es

posible, pero si eso es lo que escasea, entonces, al no haber voluntad política siempre habrá coartadas, argumentos técnicos para decir que es inviable, que no hay recursos para financiarlo.

Lo que sucede no es que el Estado de bienestar de pronto se haga inviable por determinadas razones técnico-económicas, sino que no existe la voluntad política para reforzarlo e impulsarlo. Lo anterior es una cuestión central y que no se ha de olvidar en el debate sobre éste. De olvidarlo, corremos el riesgo de reducirlo a un debate estrictamente tecnocrático; es decir, nos atascamos en un falso debate. Esto no quiere decir que muchas de las cosas del Estado de bienestar no tengan que ser renovadas, cambiadas y reformuladas; no quiere decir que el mismo no tenga vicios y que no haya provocado usos y comportamientos que, lejos de ir en la dirección de los objetivos deseados, pueden ir en los contrarios, en la creación de ciertos corporativismos, de gremialismos, de sistemas de intereses cerrados que nada tienen que ver con el interés general. Todo esto es verdad y evidentemente el Estado de bienestar, como toda realidad social, debe cambiar, es perfectible y no hay un modelo fijo.

> El ejercicio efectivo de la democracia es fundamental para contar con un sector público eficaz y para el establecimiento de un marco legal que propicie el desarrollo social y económico. La adopción de políticas públicas eficaces, justas y sustentables, la asignación justa y eficiente de los recursos públicos y la provisión efectiva de servicios públicos dependen de la existencia de instituciones representativas que permitan tomar en cuenta las preferencias e intereses de la ciudadanía. Es necesario que la adopción y aplicación de políticas públicas considere plenamente las opiniones de la extensa gama de organizaciones de la sociedad civil, sin caer presa de ningún grupo particular ni de un conjunto estrecho de intereses. Ello requiere que los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil tengan oportunidad de expresar sus preferencias e incidir en la toma de decisiones y que las instituciones representativas puedan incorporar esas preferencias en políticas de consenso que cuenten con bases amplias de apoyo social. La toma de decisiones en estos términos no sólo será eficaz, pues tales decisiones responderán a las preferencias y necesidades de la sociedad, sino que también es más probable que éstas gocen de observancia y legitimidad sociales y que sean duraderas (Payne, et al, 2003:14).

Vamos, la evidencia cotidiana en nuestro país es la incapacidad del sistema de gobierno -que se dice democrático- para construir, ejecutar y mantener las decisiones necesarias para resolver problemas sociales, resultado de procedimientos democráticos institucionalizados que consideren plenamente los puntos de vista del conjunto de actores políticos y sociales. Tal disfunción democrática se muestra cada día en los titulares de la prensa donde las autoridades políticas

aparecen acusadas o sospechosas de corrupción, con procesos electorales carentes de credibilidad y aceptación general, una realidad interna marcada por la violencia; pero sobretodo, se hace presente en el escenario de enormes desigualdades socio-económicas, donde unos pocos se han beneficiado del proceso "modernizador" y la gran mayoría ha sido reducida a la pobreza e indigencia.

En el caso de México, por ejemplo, la crisis de los ochentas puso de manifiesto que:

> A diferencia de otros dramáticos percances del pasado la magnitud de la crisis (...) ya no fue interpretada pacientemente como simple torpeza de cálculo del gobierno en el diseño de la política económica o como simple error de gestión. La raíz de las decisiones equivocadas del gobierno y su incapacidad para aprender de sus errores se hallaba en la misma estructura autoritaria del sistema político-administrativo, impotente, incontenible, sin el contrapeso de las libertades económicas (redimensionamiento) y políticas (democracia) de los ciudadanos (Aguilar, 1996:16).

En contraste con lo que ocurría antes de tal evento y en un escenario real de recursos económicos y políticos limitados, se ha planteado la cuestión de los costos fiscales, políticos y de oportunidad de las decisiones de gobierno; de donde han surgido el aprendizaje y la exigencia de las elecciones racionales de la política basadas efectivamente en la democracia y la eficiencia de la gestión pública.

Así, el desarrollo como proceso de construcción, compartido socialmente, de políticas públicas del sector social, es una manifestación tangible de la existencia de una comunidad política o república de ciudadanos libres y solidarios entre sí. La existencia de procesos como éste es factor determinante para que las políticas sociales ofrezcan posibilidades para construir comunidades más cohesionadas, y se dé el enriquecimiento de la vida civilizada. Cabe tener claridad de que en un contexto como el de nuestro país, cargado de una tradición gubernamental autoritaria y de corrupción, aún logrando construir un escenario como el sugerido, no será posible en el corto y mediano plazos evitar la reproducción de la desigualdad social -pero si se disminuirá su acelerado paso-.

Lo que sí pueden hacer las políticas sociales es procurar una mayor nivelación de recursos entre las clases. Otro factor que apoyan tales políticas, es ofrecer un ambiente de acceso a oportunidades diferenciadas, solidarias, no la igualdad de oportunidades porque eso sería fortalecer la desigualdad, es decir, aceptando y construyendo sobre las diferencias de clase, edad, raza o género, se ofrece un escenario donde los ciudadanos tienen los mismos derechos para desarrollar sus potencialidades vitales. En este caso vale la aclaración de que mientras el

actual sistema pone la atención prioritaria en la competencia, lo que se requiere es pasar a un escenario donde la prioridad y urgencia sea combatir la exclusión.

Existen dos aspectos ligados al pluralismo del bienestar y que no se pueden dejar de lado: la descentralización y la participación. La descentralización no implica solamente poner el énfasis en el gobierno local, transfiriendo competencias a los ayuntamientos, sino que éstos a su vez han de descentralizar funciones y decisiones a la iniciativa social. En un sistema descentralizado la gente sé verá capacitada y motivada para participar. Al conformar comunidades la gente es capaz de influir sobre la política y la distribución de servicios. Al participar, los ciudadanos se sienten responsables de su bienestar particular y del de la sociedad en general. Por esto, es que el sector asociativo aparece como el campo propicio para la participación, de ahí, que se requiere impulsar su ampliación de forma considerable y progresiva, a costa del centralismo Estatal. Se trataría de este modo que a través de la participación de los ciudadanos en la iniciativa social, el Estado asuma eficazmente los intereses sociales de las clases más populares y desfavorecidas.

Para el logro de este pluralismo del bienestar es necesario que los ciudadanos asuman de un modo solidario, con todo interés, la consecución de fines públicos. Y esto implica realizar un enorme esfuerzo en iniciativa, imaginación y creatividad en el servicio de esos fines colectivos, y excepcional en su alcance e integración social que estas iniciativas determinan. El papel del político también está en impulsar y motivar la participación social.

El pluralismo del bienestar no pretende que desaparezca la acción social del Estado, pero este debe tener como uno de sus objetivos impulsar y favorecer la organización de los grupos sociales. Se genera así un hecho paradójico, el Estado debe potenciar movimientos reivindicativos hacia sí mismo y al mismo tiempo las asociaciones deben presionar a la administración para que facilite los recursos que hagan posible su existencia.

De esta manera, el *México de los mercaderes*, ha de dar paso al desarrollo de la sociedad civil en el campo del bienestar social. El logro de un Estado de Bienestar acorde a las necesidades de la sociedad en su conjunto - pero con especial atención a los desfavorecidos hasta ahora- requiere de personas libres, responsables y solidarias, que en la cotidiana labor de la vida desarrollen la propia capacidad de respuesta a las interrogantes y necesidades que el mundo les va requiriendo.

Más aún, cabe recordar que, incluso, entre los postulados básicos de la ideología liberal, no sólo se demanda menos participación del Estado en

la economía, sino también y a la par, el desarrollo y fortalecimiento de una sociedad civil con alto grado de autonomía, que le capacite para expresarse en un marco de vida eminentemente democrática.

2.Las posibilidades de la democracia

Partiendo del hecho, constatado históricamente, de que la permanencia de las oligarquías o las élites en el poder, es un obstáculo al ideal democrático, la opción ha consistido en que diversos grupos de poder, a través de elecciones libres se alternen en su posesión, y hasta ahora ese ha sido el único camino en que la democracia se ha concretado. De donde se explica que el estancamiento de la educación de la ciudadanía, la que supondría que el ciudadano poseedor del poder de elegir a sus gobernantes se inclinaría por los más capaces y honestos, se debe a una concepción, inicial, excesivamente optimista del hombre como animal político; pero, el hombre busca el propio interés, tanto en el mercado económico, como en el político (Bobbio,1996). De aquí la pertinencia de retomar como referente para iniciar está reflexión sobre la democracia, una concepción mínima de la misma, pero clara en sus alcances, como "un conjunto de reglas procésales para la toma de decisiones colectivas en el que está prevista y propiciada la más amplia participación posible de los interesados" (ibid, p.18). La democracia entonces descansa en una concepción individualista de la sociedad, lo que ha propiciado que ésta florezca sólo allí donde los derechos de libertad están reconocidos constitucionalmente y consolidados en la práctica. A pesar de esto, hay una clara distinción entre la concepción que sobre las relaciones individuo-sociedad mantienen el liberalismo y la democracia: mientras el primero separa al individuo del cuerpo orgánico de la comunidad y lo hace vivir en un mundo lleno de peligros y exigencias en una lucha permanente por la sobrevivencia; la segunda lo integra a otros hombres para que, de su unión artificial, la sociedad sea recompuesta, no como un todo orgánico, sino como una asociación de individuos libres (Ibid, p.20)

Si se tiene en cuenta que actualmente la desigualdad no sólo tiene el tradicional tinte de disparidad económica, sino que las diferenciaciones sociales (que también siempre han existido) se han exacerbado, a partir de la agudización de un mercado laboral cada vez más fragmentado, tanto en razón de la edad, el sexo, ideologías, el capital escolar y el origen étnico, entre otros. Se tienen los suficientes elementos para valorar las formas en que se han venido manejando las interacciones sociales y políticas entre sujetos, a los cuales rara vez se les concede el estatus de actores sociales. Si lo que se pretende es la conformación de escenarios de participación ciudadana para la construcción

de políticas de carácter incluyente desde su fase consultiva hasta la operativa, una opción real, está representada por la propuesta de la democracia, tanto como tipo de gobierno como de forma de vida en grupo y en sociedad.

> ...de Benjamín Constan a Norberto Bobbio, sus principales teorizadores, hicieron de la democracia un criterio central de la libertad del hombre moderno. Esto introducía, junto con otros principios universalistas de libertad e igualdad, el respeto por los derechos de los trabajadores aplastados por la dominación capitalista. Durante mucho tiempo y en el tema central del progreso, la política democrática asoció el concepto de modernidad e incluso de racionalización con esta defensa de los intereses de una clase.
>
> Este equilibrio entre lo universal y lo particular, entre la razón y el pueblo, luego se rompe y nuestra imagen de la democracia se hace más defensiva. Hablamos de los derechos del hombre, las defensas de las minorías, los límites que hay que poner al poder del Estado y a los centros de poder económico. De esa manera, el concepto de democracia, identificado primero con el de sociedad, se fue acercando progresivamente al de sujeto, del cual tiende a ser su expresión política (Touraine, 2000: 319).

Sin duda que en escenarios tan deprimidos política y socialmente como el que muestra nuestro país, cabe pensar más en propuestas que consideran a la vez tanto a los integrados como a los excluidos, en un ejercicio social de aceptación y cooperación, que pensar unilinealmente en términos de incluir por decreto o desde la visión de uno de los lados.

> Los procesos de diálogo social crean espacios para la concertación y las negociaciones entre los diversos grupos de actores y, además, ayudan a construir la confianza, reducir los costos de transacción entre personas e instituciones y prevenir posibles conflictos. Sin embargo, por sí mismos no llevan a la solución de los problemas que afectan a la población, ni son capaces de remplazar la acción del Estado en la provisión de servicios sociales. Si bien su desarrollo podría ser un indicio de que se está avanzando hacia la consolidación de las prácticas democráticas, en la medida que no produzcan resultados tangibles, podrían generar frustración y aún cimismo. Por esta razón, es fundamental que se traduzcan en medidas prácticas que tengan impacto positivo en la calidad de vida de los ciudadanos (Piazze y Flaño, 2005:XIV).

Con la intención de fortalecer el argumento sobre la necesaria incursión en la democracia por parte de nuestra sociedad mexicana, enseguida se presenta una clasificación de la democracia propuesta por Ramón Máiz (2004), misma que se toma como base para avanzar en el análisis a la luz de las posibilidades socio-políticas concretas de nuestro país.

2.1. Democracia representativa

Ésta se construye sobre dos principios básicos: a) las preferencias políticas de los ciudadanos están fijadas de antemano, de ahí que la política consista fundamentalmente en un proceso de agregación, que sintetiza y articula la heterogeneidad previa, y; b) es un proceso que se realiza por medio de la elección de representantes que mantienen cierta autonomía en relación con los intereses y preferencias de los electores.

Tal tipo de democracia surge y es propia del Estado constitucional parlamentario, que es sobre todo constitucional, es decir, que la constitución es fuente de límites y fundamentos de su poder. El Estado es activo, salvaguarda la libertad y los derechos individuales. Sin embargo, es una suerte de "*Estado sin soberano*, ya que estando todos los poderes sometidos a la constitución, una vez que habla el poder constituyente, cuya *titularidad* corresponde al pueblo, su ejercicio mediante los poderes constituidos vuelve a éstos limitados por definición" (Máiz, 2004:27).

Además, en tal modelo, el pueblo solamente está representado por el órgano parlamentario, ya que sólo éste es elegido por el pueblo. La representación parlamentaria se fundamenta en la idea de la superioridad intrínseca, que se yergue filtro, catalizador y espacio "autónomo" de agregación de la diversidad de preferencias de una ciudadanía plural y contradictoria. Así, el parlamentarismo no requiere tener enfrente la hipotética voluntad del pueblo, en tanto que la concibe empírica y dispersa; sólo se valora la voluntad empírica de la mayoría parlamentaria, con la idea de fondo de construir en conjunto una voluntad común, con base en la dispersión real de intereses. De aquí se desprende que no es precisamente la deliberación el principio básico del parlamento, sino los mecanismos de filtro, de autonomía, discusión y negociación estratégica.

Sólo en el marco de la democratización del Estado Constitucional Representativo, es posible entender el siguiente proceso en el que las elecciones dan paso a: 1) la selección de políticas públicas y políticos encargados de su gestión, y; 2) el control de los gobiernos por sus acciones pasadas. En relación con el primer punto, se entiende que desde el momento mismo de su elección los representantes se autolegitiman con relación a sus electores. En cuanto al segundo, para su cumplimiento, los electores han de ser capaces, al menos, de saber si aquellos actúan o no a favor de sus intereses, de manera tal que la sanción será negarles la reelección.

Todo esto nos coloca frente a un escenario crítico, al menos cuando volteamos a ver nuestro sistema político, donde los mecanismos electorales que poseemos presentan las siguientes dificultades: 1) déficit informativo de la ciudadanía, derivado de la manipulación comunicativa y de los medios de comunicación; 2) el voto clientelar, es decir, los partidos se esfuerzan más por construir redes de favores y corrupción, que por la puesta en marcha de programas y políticas públicas; 3) exceso de intereses y perspectivas que se excluyen, debido al gran costo de entrada y participación; 4) la disciplina de partido, lo que impide el desarrollo de alternativas críticas y favorece el burocratismo; y 5) la no existencia de instituciones y estrategias dirigidas a fomentar la formación de una ciudadanía atenta e informada (Ibid. p.31-32).

Finalmente, cabe la apreciación de que ésta opción nos lleva irremediablemente a la aceptación de que los representantes, indistintamente de la manera como hayan sido elegidos siempre serán representantes de intereses particulares. Y en ese sentido implica aceptar la renuncia al principio de la libertad como autonomía.

2.2. Democracia participativa

Este modelo es una construcción alternativa al modelo dominante de la representatividad. Es decir, no surge como su complemento, sino que constituye, de fondo, el rechazo total de sus principios y fundamentación. Se parte del planteamiento de que la representación "aliena la voluntad política a costa del genuino autogobierno del pueblo" (Ibid. P.32); de donde surgen las dos dimensiones que le caracterizan: preferencias previas del pueblo que deben ser respetadas (elemento exógeno), a través de un ejercicio directo de gobierno (autogobierno, como elemento interno).

Se reconoce que los ciudadanos poseen preferencias, intereses e identidades previas, que, como tales, han de ser completamente respetados. Esto, a diferencia de lo que ocurre con la representación, donde los intereses del pueblo (o al menos de la mayoría) se desvanecen al fragmentarse artificialmente en el proceso de la representación.

La democracia ha de consistir en la construcción de accesos directos de participación y el respeto de las preferencias al tomar las decisiones. Esto, porque ante la existencia real de filtros e intermediarios que difuminan y enrarecen la voluntad de la mayoría, es necesaria la participación directa de los ciuda-

danos. Sólo en el caso de requerirse, en la práctica, de nombrar delegados, éstos mantendrán el mandato imperativo, de seguimiento de instrucciones y de duración por periodos cortos, en espacios lo más reducidos posible, pero ante todo con el mandato condicionado en revocabilidad por la asamblea. Se rescata y plantea como básico, el hecho de que la ciudadanía es la razón de ser de la cosa pública y no el gobierno o Estado. Por lo que en su caso será motivada a constituirse en promotora de la esfera pública incorporando -rescatando- en el proceso espacios y dimensiones antes del ámbito privado.

Se pretende un escenario en donde el ciudadano pasa de ser un mero votante, a ser parte vigilante de la efectiva división de poderes, que busca que la intervención del Estado sea positiva, en tanto que busque favorecer con políticas, activas e incluyentes desde su concepción, la igualdad de oportunidades.

Por lo anterior, la política deviene valiosa, en tanto que encierra en sí misma la oportunidad de convertir los propios medios en fines, cuyos beneficios no serán producto, sino el proceso mismo de la democracia.

A pesar de los problemas de forma y contenido que la democracia directa presenta, como es el caso de una utópica identidad entre gobernados y gobernantes, y el hecho de pretender la soberanía suprema del pueblo deja sin razón de ser al concepto de Constitución, y con ello sin fundamento y límites el poder del Estado. Lo cierto es que esta propuesta es efectiva fuente de elementos que han enriquecido al modelo parlamentario representativo, fortaleciendo el principio de libertad con el de la igualdad, impulsando el paso del concepto de sufragio universal hacia el de Estado social e incluso con la incorporación de instituciones de participación como el referéndum o el plebiscito.

Los procesos de diálogo solo pueden darse si existe la lógica de la corresponsabilidad, es decir, si el Estado y la sociedad tienen derechos pero también deberes. Así, la sociedad civil no puede, al concluir el proceso, presentar un listado de demandas al Estado para que éste no cumpla, y el gobierno y los partidos políticos, por su parte, no pueden ignorar o descartar los resultados de los procesos de diálogo social, sino que deben mostrar la sapiencia, apertura y madurez democrática para escuchar, entender, tratar de cumplir y convertir en políticas públicas aquellos acuerdos que tengan racionalidad y sean viables. Este comportamiento maduro del sistema político y del gobierno puede contribuir a que ambos recuperen la legitimidad perdida ante la sociedad. De esta forma, se logra enriquecer la democracia representativa

con elementos de democracia participativa, sin erosionar la institucionalidad democrática. Por estas razones la corresponsabilidad hace más realistas los procesos de diálogo, ya que en el futuro el Estado y la sociedad civil deberán rendir cuentas sobre el papel que cada uno jugó en el cumplimiento de los acuerdos asumidos (Piazze y Flaño, 2005:XIV).

Vamos, la riqueza de la propuesta de participación directa no solamente parece radical, sino que también y, al mismo tiempo, ha venido a remover la ya tradicional y anquilosada democracia representativa que pretendía enajenar e incluso aniquilar cualquier intento de participación desde abajo.

Por lo que considero, en este sentido, que la participación implica la inclusión de la ciudadanía en los procesos de decisión aportando e incorporando los intereses particulares -que no individuales-; sin embargo, para que esto sea, se requiere como condición la existencia o generación de espacios de participación que se manejen con claridad de reglas, donde se privilegie la deliberación pública, la interacción y el respeto por la diversidad política. Otro inconveniente a vencer, son las resistencias que operan en el espacio local y que obstaculizan la construcción de una cultura y práctica democráticas, que favorezcan la eficacia y eficiencia de las políticas públicas (Ziccardi, 2004:188). Pero tal cultura sólo puede adquirirse en el proceso de participación, misma que ha de ser propiciada por el propio Estado o Gobierno, ésta le otorga legitimidad al gobierno y a las propuestas resultantes y aplicadas. De ahí que cuando lo que se desea es conocer el nivel de desarrollo democrático de un país, además de buscar dar cuenta del aumento o no del número de quienes participan en las decisiones que les corresponden, sino de los espacios, en cantidad y cualidad, en que se puede ejercer ese derecho.

2.3. Democracia deliberativa

Esta tendencia parte del supuesto de que la democracia, quizá, no consiste en el respeto y la satisfacción de los ciudadanos, sino en la posibilidad misma de que éstos tengan la oportunidad, mediante un ambiente institucional ad hoc, de desarrollar, fortalecer o modificar sus preferencias anteriores (Máiz, 2004:37). Para esto se plantea el requerimiento de condiciones que al favorecer la discusión racional alimentada por flujos de información, lleven a la transformación de preferencias iniciales confusas o no completamente referidas.

Esto sugiere, que para que tal estado de cosas sea viable, para que las preferencias inicialmente internas e individuales se construyan en la deliberación,

se ha de disminuir al mínimo el número posible de filtros de la información, que dé acceso a multiplicidad de opciones.

Todo participante en el discurso debe comprender que la función de éste es elaborar soluciones vinculantes para todas las cuestiones imaginables que se puedan plantear en el mundo de la vida, no se trata de un juego autosuficiente, sino que es la única posibilidad existente para nosotros, los hombres, de resolver sin violencia los conflictos acerca de las pretensiones de validez. Y, naturalmente, también se presupone que todos los participantes en el discurso están interesados, en principio, en la solución de todas las cuestiones imaginables de sobre la validez y no pretenden instrumentalizar el discurso con los otros sólo para sus propios fines, como en el caso de la utilización del saber de los expertos en un discurso limitado estratégicamente (Apel, 1992:155).

Así, la toma de decisiones es producto de la discusión abierta y mutuamente influyente y transformadora, que parte de una idea de pares, de ciudadanos que en libertad e igualdad de condiciones están dispuestos al logro de tal fin. Esto, por que se parte de la idea de que en la democracia representativa, tal proceso de agregación de preferencias favorece la pérdida de información y puntos de vista que se excluyen por mediación de las instituciones; incluso, las opiniones y argumentos que logran entrar son simplificados y empobrecidos con el interés de poder procesarlos de manera agregada.

En este caso, el núcleo de la propuesta no lo constituyen los ciudadanos, sino las instituciones, en tanto que mediadoras, generadoras de contexto, que pueden o no propiciar las condiciones para la producción política de las preferencias. Se centra en el intercambio de argumentos, el flujo de información no distorsionada y la atención a la diversidad de posiciones. Se apela a la convicción, discusión y persuasión; es decir, a la fuerza de los argumentos y no a la fuerza de los votos o de la negociación estratégica de intereses. Finalmente, no es por los resultados de la voración, sino por el debate que le antecede, que los gobiernos están autorizados a decidir con carácter vinculante.

2.4. Democracia incluyente

El principio inicial de este modelo se construye sobre la idea de la simultánea y equilibrada elaboración, tanto en el ámbito institucional como en el nivel de los actores. Se tienen en cuenta tanto los procesos políticos y las estructuras, así como a los colectivos que le confieren contenido y sentido. Así mismo, se asume la imposibilidad del máximo consenso, por lo que se toman de inicio dimensiones de poder, conflicto y desigualdad en los procesos de represen-

tación, participación y deliberación. Lo cual se enriquece con la consideración, a la par, del pluralismo y su aporte democrático, más sobre la idea de formas de vida y culturas, que de intereses o ideologías (Máiz, 2004:42-43).

> Si la igualdad empírica de todos es probablemente el enemigo de la libertad, la aspiración a la igualdad supone la libertad. En las sociedades democráticas los individuos no pueden pretender a la igualdad más que si son libres, más que si, como lo dice Rousseau, "todo hombre nace libre y dueño de sí mismo". Esta soberanía de sí, esta capacidad de ser soberano, no es la garantía de una igualdad real, sino que es la condición de una igualdad de oportunidades y de desigualdades justas, porque están vinculadas a una competencia entre iguales. Es en este sentido que la libertad y la igualdad que pueden ser comúnmente opuestas, están también en parte vinculadas. La igualdad crea la obligación de ser libre y de ser uno mismo a su propia medida. No se puede oponer a las falsas jerarquías más que jerarquías justas, jerarquías fundadas sobre el mérito y sobre la responsabilidad de los individuos, sobre su libertad (Dubet, 2006:56).

A la vez, se asume el encadenamiento e implicaciones entre las políticas públicas y la política, se reconoce que aún cuando las políticas publicas están permanentemente cargadas de una exigencia de lograr, aún en contextos de diversidad de intereses, la mayor coordinación, participación y deliberación para el logro de la máxima implicación ciudadana; en el contexto más amplio de la política, también existen de manera insoslayable dimensiones exigentes de elementos antagónicos y de redistribución.

La democracia incluyente implica repensar el poder de manera distinta a como se ha venido conceptualizando en el ejercicio representativo, de manera tal que se articulen su dimensión institucional y la que emerge de la acción colectiva. En este caso, el ejercicio del poder se ha de guiar por: a) la adopción de posiciones vinculantes, no sólo por motivo de consultas o formación de opinión, desde espacios y ámbitos locales de participación y deliberación; y b) el cuidado y atención al poder que emerge de la acción colectiva, fuera del ámbito institucional, propiciando la formación de grupos, movimientos o identidades que se manifiestan por acceso y voz en el escenario político. Así, existe un centro de interés que va de la configuración de nuevas formas y ámbitos institucionales para favorecer y aprovechar la participación deliberativa, hasta el problema de lograr coordinar a los actores tradicionales -partidos y sindicatos- con los nuevos actores que se caracterizan como movimientos sociales, asociaciones y entes no gubernamentales (Máiz, 2004: 43). Se pretende avanzar hacia un escenario de interdependencia e interconexión entre los diversos actores, que lleve a la necesidad aceptada de la complementariedad organizativa.

> ...la democracia inclusiva no consiste solamente en un proceso de devolución del poder político a comunidades locales o regionales, sino que se configura como una gobernanza multinivel que articula los niveles locales, regionales y estatales, generando así por una parte autogobierno en aquellos ámbitos territoriales, y por la otra, gobierno compartido e implicación en la génesis solidaria de la voluntad política estatal. El Estado debe de intervenir activamente en la generación de condiciones de igualdad en la participación, en el suministro de información, en la formación de la capacidad de gestión de los funcionarios y los ciudadanos, en la coordinación, la acountability y la vigilancia de la posibilidad de manipulación, desigualdad o aparición de dominación con base local (Ibid. P.44).

Así, no se presenta como alternativa a la democracia representativa, sino como posibilidad de enriquecer correctivamente a fondo la democracia constitucional parlamentaria en sus procedimientos de control y participación. Se busca innovar los mecanismos de representación, para que éstos respondan a la creciente complejidad de niveles y espacios de decisión de los Estados y sociedades democráticas contemporáneos. A la tradicional representación de intereses mediante los grupos, asociaciones, sindicatos o partidos políticos, se agrega el énfasis en la atención de los dispositivos de representación de grupos étnicos, de las minorías y de comunidades locales o regionales. Es justamente por su interés en incorporar elementos de los modelos de democracia participativa y deliberativa por lo que recibe el nombre de incluyente.

La idea de representación que se persigue, poco tiene que ver con la democracia representativa elitista, que otorga el poder a los portavoces, que representan a su comunidad considerada como un todo homogéneo y conformados de una vez para siempre, sino que propugna por la apertura a procesos deliberativos y participativos al interior de grupos y comunidades, favoreciendo la discusión, la negociación y la construcción democrática y no escencialista de tales identidades colectivas.

En tal sentido, es que se considera que algunas ideas provenientes del modelo deliberativo, tomadas en sí mismas, como son la argumentación y el consenso, privilegian las posiciones racionalistas y refuerzan el discurso hegemónico, favoreciendo la exclusión de los grupos minoritarios y sus demandas. Por lo que una democracia representativa, deliberativa y participativa ha de incorporar la publicidad, el control y la inclusión, complementándose permanentemente con una ciudadanía dinámica también en su elemento de protesta. Tal disrupción lleva a un escenario de posibilidades, al plantear la inclusión de propuestas que de otra manera permanecerán fuera de lo considerado posi-

ble al interior del consenso dominante. Esto plantea opciones que permiten articular lo disperso, pero sobre todo favorecer y estar atentos a lo emergente.

Todas estas acepciones y reflexiones sobre la posibilidad de construir espacios democráticos basados en matices diferenciadores y propiciadores de interrelaciones sociopolíticas, nos permiten acercarnos de manera clara a las propuestas que emergen cotidianamente en nuestro contexto nacional y regional. Así, como también, nos permiten ver la superficialidad y tendenciosidad, conque se esta manejando actualmente en los espacios oficiales y de gobierno la construcción de tales espacios democráticos.

Las posibilidades de la democracia, como proceso de construcción social incluyente, con relación a lo que acontece en el campo de la educación, son tales que, sin duda, mientras no avancemos en el conjunto de la sociedad hacia la valoración de ésta como el camino hacia el desarrollo incluyente nacional; poco se podrá hacer con políticas educativas que pretenden calidad partiendo de supuestos y principios orientadores que poca relación mantienen con la realidad de vida, aspiraciones y compromisos de la población.

2.5. La democratización pendiente

Partir de que el nuestro es un Estado "democrático" sería negarse a ver la realidad social apremiante para la mayoría de los mexicanos, una realidad de zozobra, angustia por sobrevivir[14] e indiferencia gubernamental por aplicar políticas tendientes a lograr conformar un Estado de Bienestar. Una realidad donde escasamente hay relación entre las preferencias e intereses de la mayoría de los ciudadanos y el sistema político. Lo común es la no-existencia de espacios de participación y debate en los procesos decisorios, y menos aún las instituciones se muestran como efectivos filtros democráticos.

En cuanto a las demandas sociales y los apoyos solicitados en relación con las acciones de los gobernantes en tanto decisiones y políticas, lo que hay son recursos burocráticos que evitan una relación directa entre gobernados y gobernantes.

En nuestro país, al igual que en el resto de América Latina, el conjunto de reformas que se han venido impulsando desde el gobierno, tienen la

[14] Más del 50% de los habitantes del país son pobres, debido en gran parte a la enorme desigualdad de ingresos, según datos del Banco Mundial (Vega, 2005:2).

tendencia evidente de avanzar en la reducción de lo público en su camino por reducir y, de ser posible, suprimir las políticas públicas como tales. Lo que hasta hoy se ha realizado por parte del gobierno es parte de su empeño en tal propósito. Además, por regla general hay una disminución ética y política del campo público en beneficio, naturalmente, del individualismo posesivo. De ahí que la más importante privatización de lo público en nuestro tiempo sea la transformación funcional, la definición del rol del Estado en la creación de medios de cohesión social (Sojo, 2004:137).

El ensalzamiento y santificación de las instituciones democráticas, en sí y por sí mismas, ha llevado al surgimiento de gobiernos legitimados electoralmente mediante la utilización de la tecnología como neutralidad de los procesos. Sin embargo, eventualmente y en cuanto se asume el poder, se percibe que la referencia dinámica no la constituye el pueblo, sino la misma estructura partidista, profesionalizada, alejada de cualquier representación social plural. Solo hay auto-representación de los partidos y los gobiernos.

La escasa atención que se ha dado a la generación de espacios de construcción de políticas públicas para el desarrollo social en el país es percibida desde el exterior por instituciones que, siendo impulsoras del sistema capitalista y de mercado, se escandalizan, sobre todo por el riesgo que ello conlleva a la inversión y la ganancia.

> El BM afirma que la pobreza en México se mantiene en niveles inaceptablemente altos y ofrece como estrategia de asistencia al País mayor endeudamiento a partir de 2004 y hasta el 2008. Y es que los niveles actuales de pobreza, son similares a los registrados a comienzos de los años 90, hecho que muestra que los últimos 15 años han sido una pérdida en combatir esa condición que afecta a más de la mitad de los mexicanos, más del cincuenta por ciento de los habitantes del país son pobres, debido en gran medida a la gran desigualdad en los ingresos, la décima parte más rica de la población gana más de 40 por ciento de los ingresos totales, mientras la décima parte más pobre sólo obtiene 1.1 por ciento. Además contribuyen a la pobreza la profunda desigualdad regional y étnica y las diferencias en cuanto al acceso a la salud, a la educación y a los servicios públicos de buena calidad. Según el mismo BM, alrededor de 53 por ciento de los 104 millones de habitantes están en esta situación, definida como un nivel de consumo por debajo de las necesidades mínimas de alimentos básicos y algunos otros bienes no alimentarios básicos.
>
> Cerca del 24 por ciento de la población es considerada "extremadamente pobre", es decir, con un ingreso insuficiente incluso para una nutrición adecuada (Vega, 2005:2).

Cabe concluir que en México, lo que más hay es deseo de democracia de parte de los excluidos, y una fuerte negativa a caminar por ese sendero por el lado de los "afortunados", no sólo por la "suerte" que les acompaña al haber nacido con una evidente ventaja cultural y económica; sino, por las enormes fortunas que han acumulado a causa del sistema político-económico que ha guiado la vida nacional.

3. Las políticas públicas

Un gobierno que se muestra sensible a la singularidad de la problemática social, y que anima y guía su hacer con base en el diseño y disponibilidad de opciones acordes a la peculiaridad histórico-política es el campo de acción del análisis de la policy. En esto consiste la perspectiva de estudio desde las políticas públicas, sugeridas y adoptadas, aquí, como referente epistémico-metodológico que busca dar cuenta de tales procesos de construcción. Procesos que se consideran a partir de la necesaria participación de actores sociales, como agentes, -no sólo sujetos del poder, sino con poder- en la conformación de escenarios que resultan en políticas de acción corresponsables, que involucran al Estado y su burocracia junto con los "ciudadanos objetivo".

Esta perspectiva tiene su origen en la década de los 50's del siglo XX en los Estados Unidos donde H. D. Lasswell (1951) propone un programa (el conocimiento del proceso de la política y en el proceso de la política) de integración de los estudios de política, en una nueva perspectiva a la que denomina Policy Sciences. Tal pretensión se apoyaba en la idea de aportar una alternativa ante la fragmentación que percibía en las ciencias sociales y, a la vez, ofrecer una solución a la necesidad del gobierno de contar con más conocimiento de sus decisiones y acciones públicas. Sin embargo, cabe la aclaración de que esta propuesta se refiere de inicio al estudio de políticas que pretenden la solución de problemas en un marco de interés público; debido a que al surgir y desarrollarse este nuevo campo en sociedades como la de E.U. e Inglaterra que tienen Estados liberal-democráticos, que se supone responden cotidiana y sistemáticamente al interés público, se asume consecuente y análogamente como el estudio de los problemas que enfrenta el gobierno en una sociedad democrática. De ahí, el considerar de inicio, en tal propuesta, indiferenciadamente los problemas gubernamentales y los de interés público.

Además, es importante reconocer que la propuesta inicial de Lasswell, pretendía alcances internacionales. Así, expresaba que "lo realmente importante es que todos los recursos de nuestra ciencia social en expansión se encaucen

hacia los conflictos básicos de nuestra civilización" (1951:), con lo cual quedaba rebasada la primera intención de abocarse a estudios del gobierno o de carácter nacional; sino, que solicitaba la inclusión de los grandes problemas de la humanidad, en la idea de que ésta constituye también una comunidad, en la cual, lo que le suceda a unos puede llegar a afectar, de hecho, a todos.

A partir de este interés por las ciencias políticas, también se origina la posibilidad de abarcar dos campos discursivos: por un lado el estudio y esclarecimiento de la optima opción de política frente a un problema específico de gobierno; y por otro, el estudio de cómo y por qué los gobiernos resuelven sus problemas de política de una manera y no de otra y con qué efectos para la sociedad. A la primera postura se le denominó análisis de política (analysis policy) y a la otra estudios de la hechura e implementación de políticas (policy research); lo que en palabras del proyecto fundacional de Lasswell equivale a conocimiento "en" y conocimiento "de" el proceso de construcción o hechura de las políticas (Bazúa y Valenti,1993).

Para el caso de nuestro país, en el que no se puede decir que hayamos llegado ya a solucionar el problema de un gobierno democrático, no podemos renunciar por esa situación al involucramiento amplio y a fondo en los problemas de interés público mundiales. Nos queda la opción de trabajar hacia el interior, en el estudio y análisis de las acciones políticas nacionales, conectadas directamente con la caracterización que, de situaciones semejantes, se realiza en el ámbito del debate internacional.

Así, las políticas públicas se constituyen, como campo de saber alternativo y, por necesidad de llevar a cabo análisis amplios y complejos, pluridisciplinarios. Sin embargo, gradualmente se han venido configurando como una disciplina con un objeto propio y especializada.

> Al hablar de políticas públicas queremos decir decisiones de gobierno que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados. Concedamos que en esta perspectiva disminuye el solitario protagonismo gubernamental y aumenta el peso de los individuos y de sus organizaciones. Se sustancia ciudadanamente al gobierno. Se abren de par en par las puertas para nuevas formas de diseño y gestión de las políticas: singulares, descentralizadas, subsidiarias y solidarias, corresponsables, en las que gobierno y sociedad enfrentan variada y conjuntamente los problemas colectivos. Hoy como tal vez ayer se trata de formular y desarrollar políticas que sean susceptibles de fundamento legal (constitucionalidad), de apoyo político, de viabilidad admnistrativa y de racionalidad económica. Pero hoy con el fin de encarar problemas públicos de mayor

> complejidad y mutabilidad, a causa de la escalada del estado y ante un contexto político de alta intensidad ciudadana (Aguilar, 1996:36).

En el centro de los cambios y movimientos sociales de los últimos tiempos está la demanda, claramente expresada, precisa y concreta de mayor acercamiento del Estado y los políticos con la gente. Se ha puesto en evidencia que la opción más viable para la solución de muchos problemas se encuentra en el acercamiento. Ante el enorme abismo abierto entre las élites político-mediáticas y la ciudadanía, las voces sociales de los olvidados claman proximidad, humildad y transparencia. Así el escenario, se equivocan los políticos que consideran que este tipo de eventos, de la calle y la plaza, son pasajeros y se empeñan en ignorarlos. El acercamiento y la consulta se han convertido en elementos fundamentales y han demostrado que los problemas y necesidades sociales donde se resuelven es en la proximidad. Sea el caso, por ejemplo, de las cuestiones derivadas del campo de la educación y sus continuadas reformas infructuosas. Sin duda que se puede legislar en ámbitos nacionales, pero el lugar decisivo en el que se juega que la educación y sus reformas sean integrables, incorporables a la sociedad, ese lugar decisivo para esto es la política local, es decir; la construcción de políticas públicas para el sector, pero con la representación, participación y deliberación entre los actores sociales, vistos como agentes, no sujetos de la tradición, incapaces de innovar o sugerir diferentes cursos de acción.

> Resulta claro que la política importa en el proceso de crear, concretar y garantizar la sostenibilidad de instituciones legítimas y adoptar políticas públicas que funcionen en beneficio de toda la ciudadanía. En términos más precisos es la calidad de la democracia lo que importa. El ejercicio de los derechos políticos y civiles no sólo tiene el valor democrático intrínseco de ampliar el rango de posibilidades y opciones de la ciudadanía; también tiene el valor instrumental de identificar y conceptuar sus necesidades, y de estructurar políticas e instituciones para abordarlas de la manera más eficaz. En consecuencia, contraria a una línea de pensamiento vigente en el pasado, la tarea de construir un sistema democrático legítimo, representativo y eficaz no es algo que pueda postergarse hasta que exista un nivel adecuado de desarrollo. Más bien, considera que es indispensable para fortalecer las instituciones y poner en práctica políticas públicas efectivas y duraderas, el buen funcionamiento democrático es una condición sine qua non para un desarrollo equitativo y sostenible (Payne, et al., 2003:13).

Además, las políticas públicas consideran de inicio un amplio campo de acción para las mismas, en tanto que recurren a contextos de análisis que no están limitados por territorialismos o nacionalismos, sino que se acercan a

concepciones amplias de los problemas del hombre en sociedad, a los conflictos de la civilización, en virtud de que se está avanzando hacia la conformación de una comunidad mundial, de que el destino de unos afecta a los otros.

Aunado a lo anterior, existen una serie de condicionantes que ayudan a dar cuenta de las posibilidades que tiene un programa de política pública de concretarse en su fase de implementación, y que hay que tomar en cuenta tanto desde el ámbito político en su generación, como desde la academia para su estudio, es decir; siguiendo a Donald van Meter y Carl van Horn (citados en Sabatier y Mazmanian, 1981), tales factores a considerar son: 1) los criterios que rigen las políticas y los recursos -fondos disponibles-; 2) el apoyo presente en el ambiente político -y agregaríamos del público- hacia tales iniciativas; 3) las condiciones económicas y sociales imperantes; 4) las características de las dependencias encargadas de su implementación; 5) la comunicación de los estándares de las políticas y de otras decisiones relacionadas en y entre las agencias encargadas de la implementación; 6) los incentivos para promover la aceptación de las decisiones políticas; y, 7) las decisiones políticas de los funcionarios responsables de la implementación, dependientes de su compromiso y liderazgo. Factores a los que cabe agregar, en un papel principal, el necesario consenso tanto al interior de las dependencias encargadas de la implementación como en el sistema político, y la consideración de las eventuales predisposiciones que hacia tales políticas tienen los responsables de la aplicación. Todo lo cual nos coloca ante la ocasión de valorar la oportunidad de una política apenas como propuesta u ocurrencia de grupo, o efectiva propuesta política pública con opción real de prosperar.

> La democracia tiene un método propio para la definición de políticas públicas. Las decisiones resultan de una adaptación negociada de intereses, de acuerdo con normas transparentes definidas en el espacio público... Las políticas no reflejan la supuesta omnisciencia de tecnócratas esclarecidos, sino que representan la depuración de intereses legítimos, un concierto de voluntades, entre ellas las del propio gobierno (Fernando Enrique Cardoso, Discurso pronunciado en la CEPAL en agosto de 2003, cit. en Stein, et al., 2006: 1).

En este contexto, el de las instituciones internacionales que entre sus funciones tienen la asesoria política, encontramos que recientemente el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2006) ha reconocido: a) que la formulación de políticas es una tarea compleja; b) no existe una lista única de políticas universales correctas; c) se requieren acciones específicas de parte de los agentes económicos y sociales, en tanto acciones de cooperación

y confianza en la durabilidad de la política; d) los efectos de las políticas sobre los resultados en el sector de aplicación, dependen de las acciones y reacciones de los agentes, quienes antes de decidir sus respuestas, toman en cuenta sus expectativas sobre el futuro de la política en cuestión; y, e) múltiples actores, con diferentes facultades (poder), horizontes y motivaciones, interactúan en diversos escenarios, en donde hay también reglas propias de interacción, que pueden influenciar la forma en que se juega el juego. Por todo lo cual no es posible suponer la aplicación de la política correcta con base en un momento mágico en el que las estrellas están alineadas.

Del reconocimiento que realiza el BID (2006:4) de que los procesos en los que se debaten, aprueban y ejecutan las medidas de política son determinantes en la calidad de las políticas públicas, se desprende la descalificación de un enfoque estrictamente tecnocrático (que por cierto es lo que más acontece en México) para la formulación de las políticas; éste elude los pasos del debate, negociación, aprobación y ejecución, propios del desordenado mundo de la política. Por lo que los procesos políticos y de formulación de políticas son inseparables; ya que en el caso de tratar de promover y generar un cambio de políticas omitiendo este vínculo, seguramente se conseguirán reformas fallidas y expectativas frustradas.

Finalmente, cabe hacer mención que el abordaje de la política educativa mexicana se realiza desde un enfoque organizacional-burocrático,[15] ya que es ahí donde se asume la ubicación, en cuanto generador de políticas que se nombran como públicas, del actual Estado Mexicano. En tal sentido, se considera que el gobierno está conformado por un conglomerado de organizaciones semifeudales, débilmente interconectadas, cada cual con propia vida; tal gobierno percibe los problemas a través de los sensores organizacionales, es también por medio de éstos que se realiza el cálculo de alternativas y consecuencias, e igualmente se actúa a través de las rutinas operacionales; por lo que el actuar del gobierno es menos un asunto de líderes que de grandes organizaciones que funcionan con base en ciertos patrones tradicionales de comportamiento. Aunado a lo cual se perfila la política como burocracia, donde cada integrante de la organización, incluidos los líderes, se encuentran en un juego permanente de competición y negociación escalonada jerárquicamente.

[15] Considerado a partir de la conjugación de la propuesta de modelos conceptúales que realiza Graham T. Allison, en su artículo Modelos conceptuales y la crisis de los misiles cubanos (1969).

3.1. La política en el sector social

Cuando el análisis de la sociedad se da en torno a la necesidad de que existan estructuras normativas que regulen las relaciones sociales se niega la posibilidad del cambio, al no permitir a los sujetos la participación política, justificado en la creciente complejidad de esta esfera y su indeterminabilidad. Para los estructuralistas lo importante es el rol y no la persona. A tal postura cabe oponer otra donde se recupere no al funcionario especializado weberiano, sino al político habermasiano;[16] es decir, aquel que participa en el proceso de toma de decisiones. Ya no es posible plantear que la política se reduce al espacio donde se toman decisiones racionales con arreglo a fines/valores, toda vez que la actualidad no permite predecir si éstas habrán de lograr los resultados esperados; de aquí la posibilidad que brindan las posiciones que revaloran las situaciones de diálogo, como el camino hacia la redefinición de los espacios políticos, como espacios que concentran valores, pasiones, esperanzas y intersubjetividades.

El objetivo primordial del desarrollo social es mejorar la calidad de vida de todas las personas, por lo que éste exige la creación de instituciones democráticas, el respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales, el aumento de oportunidades económicas equitativas, el imperio de la ley, la promoción del respeto a la diversidad cultural, el derecho de las personas a pertenecer a minorías y la participación activa de la sociedad civil. El acceso a los recursos y la participación son fundamentales para la construcción corresponsable de contextos de desarrollo humano.

El papel de la política social se mantiene en el primer plano de importancia en las sociedades que se plantean un futuro alejado de escenarios de pobreza y

[16] Con base en un objeto de estudio ubicado en las sociedades occidentales desarrolladas, Habermas parte del hecho de que en tales espacios existen efectivamente prácticas democráticas propias del Estado de derecho establecido. Con esas prácticas no es compatible una conciencia que se hubiese vuelto completamente cínica. Pues si no, habrían de cambiar hasta hacerse irreconocibles. En cuanto se evaporase la sustancia normativa, en el momento, por ejemplo, en que quienes recurren a los tribunales ya no tuviesen la sensación de que cuentan con la posibilidad de recibir justicia de los tribunales, en el instante en que los electores ya no creyesen poder influir con sus votos sobre la política del gobierno, el derecho se habría convertido en un instrumento de control del comportamiento y la decisión democrática se habría convertido en un espectáculo de engaños y de autoengaños, carente de consecuencias (Habermas, 2001:146).

desigualdad. Aquí, la apuesta está en que la propia sociedad logre aclarar su rol para que la adopción y gerencia de las propuestas de política sean las adecuadas, donde su contribución no se subvalore, sino que se impulse y gestione como fundamental. La contraparte puede ser que tal participación se vea obstaculizada y que las políticas se presenten aisladas y limitadas, propiciando la continuación del deterioro social y que se incrementen los riesgos de retroceso y rezago.

En nuestro caso, el considerar a la educación formal-escolar como servicio de Estado, permite un acercamiento desde un ángulo poco abordado, es decir, buscar dar cuenta del proceso de construcción de la educación como una política pública de Estado. Con base en lo cual, un primer momento lo constituyen las diversas concepciones que sobre el asunto se vierten en el ámbito académico y social.

De entrada es preciso asentar que en el caso de México no es posible hablar sin más de políticas públicas para los ramos sociales (que es el campo que nos ocupa), esto, por cuestiones obvias de que no es efectivamente un país democrático, y para hablar de políticas públicas como algo normal, como una tarea del Estado, como el hacer cotidiano de las instituciones que lo constituyen, se requiere dar por hecho un estado de democracia consolidado. Lo anterior con base en el entendido de que el enfoque de políticas públicas surge como propuesta de estudio de "las políticas" en sociedades donde se asume que el Estado se aboca a la solución de problemas, en el marco del "interés público", como ya se ha venido haciendo mención.

Sostener que las políticas públicas y las políticas de gobierno son equivalentes significa asumir, subrepticiamente, el principio ideológico de los estados totalitarios y autoritarios: el monopolio burocrático-gubernamental de lo público. "La política gubernamental se define a partir de las estrategias de acción del gobernante en turno y/o sus ayudantes frente a determinados problemas de gobierno; considerando que tales acciones no dicen nada de la publiceidad[17] de tales problemas o de tales estrategias" (Vazúa y Valenti, 1995:52). Aceptar tal cosa equivaldría a pasar por alto justamente lo que hay que investigar; es decir, precisamente la publiceidad de los problemas y las políticas gubernamentales. Esto mismo implicaría cerrar la posibilidad

[17] Término utilizado por estos autores para referirse al carácter o naturaleza pública del Estado, de las instituciones políticas y/o de las decisiones, acciones y políticas de los gobernantes, en tanto idoneidad y funcionalidad respecto del bienestar del público ciudadano.

de carácter académico científico del enfoque de las políticas públicas, reduciéndolo a un mero enfoque o dispositivo racionalizador de las decisiones y acciones de los gobernantes, obviando la relación con los genuinos problemas públicos, con el bienestar y el interés de los ciudadanos (loc. cit.).

En contrapartida, en nuestro país lo que se ha avanzado es la mercantilización de la función pública, en relación con el cambio de la lógica del servicio público por una tendencia a valorar la relación costo-beneficio. Es decir, se ha introducido la racionalidad de mercado en el desempeño institucional, lo que suma complicaciones en la definición de criterios de eficiencia y de control. Las instituciones públicas definen a su población objetivo como clientela, propiciando la restauración positiva de las prácticas rentabilistas entre instituciones y beneficiarios, peyorativamente llamadas aún clientelistas (Sojo, 2004:141). Lo que se observa es que esto se ha traducido en práctica cotidiana, aceptada y tolerada, en las negociaciones interinstitucionales y los altos mandos, pero se pretende sancionar sólo en los espacios de contacto entre la burocracia y la ciudadanía.

> Para resolver el problema de una ética posconvencional de la responsabilidad, sólo parece quedar el camino de la ética discursiva; es decir, la cooperación solidaria de los individuos ya en la fundamentación de las normas morales y jurídicas susceptibles de consenso, tal como es posible principalmente por medio del discurso argumentativo. Además, la argumentación política de los discursos prácticos que se ha postulado hasta ahora, sería una tarea que estaría sujeta a la cooperación solidaria de todos los individuos corresponsables, y, en este sentido, estaría también sujeta a la crítica de la "opinión pública" mediante los discursos. Pues la "liberación" (Entlastung) -por otra parte, necesaria- del individuo mediante las instituciones no debería conducir nunca a que la comunidad de comunicación de los hombres capacitados para el discurso perdiera su distancia de responsabilidad y su competencia para decidir, en última instancia, frente a las instituciones (Apel, 1991:149).

Las políticas sociales generalmente implican transferencias y equilibrios de recursos y capacidades entre unos ciudadanos y otros. En tal sentido, el proceso de construcción e implementación de las políticas públicas sociales representa el esfuerzo tanto del Estado como de la ciudadanía (público) por orientar o reorientar la distribución de las oportunidades vitales de los ciudadanos. Vista esta distribución como la mejora de su calidad de vida y el bienestar personal. Definitivamente, las políticas públicas, afectan a las personas, en tanto que regulan o distribuyen esas oportunidades, o, por otro lado, al conjunto social si se elaboran desde referentes de redistribución o de constituyentes de nuevas normas de vida en conjunto.

La construcción de políticas sociales, por tanto, encuentra desde este marco que el punto central, no de partida o llegada, del proceso es la consideración de las desigualdades tanto de procesos sociales, mecanismos y de experiencias colectivas e individuales. Hay que considerar que las "leyes" propias del sistema social encuentran su concreción de maneras diversas en contextos y con actores diferentes. En una sociedad ni las necesidades, ni las responsabilidades y ni las esperanzas de las personas son idénticas.

La igualdad formal y jurídica de los individuos más allá de las desigualdades sociales reales, ha de estar orientada para superar la contradicción impulsada por el mercado y los grupos de poder que la han sustituido por las desigualdades en la actividad y el éxito de los sujetos. Una política de fomento de la competencia conlleva necesariamente una de la exclusión.

4. La educación formal como política pública

Tradicionalmente desde la ciencia política se ha abordado poco la manera como el gobierno construye y pone en marcha sus decisiones en los tres ámbitos: federal, estatal y municipal. Por esto, en este apartado se busca dar cuenta de las formas y estilos que se adoptan al elaborar las políticas, de los éxitos y los fracasos en los asuntos públicos; que aclaren el escenario sobre el funcionamiento y el destino posible de la educación pública de este país, la que a su vez se conceptualiza de entrada como un servicio público de Estado. La idea es aportar reflexiones en una sociedad que se pretende abierta y en camino a la democracia, vista ésta, no como forma de gobierno, sino como forma de vida (y política de Estado).

En este caso, el campo de la política no se limita a la disyuntiva del binomio conflicto/consenso, sino que se pretende una conjunción que supera lo opuesto. Ya que mientras el conflicto social tiene sus raíces en la pluralidad y la contingencia, el consenso presupone la superación del conflicto, pero no su desaparición (Cansino, 1998:12).

La opción de las políticas públicas, vista como proceso y ocasión, está en que brindan la oportunidad para el desarrollo de políticas sociales de largo plazo, inmunes al cambio de las reglas del juego o de las reglas políticas; lo qne no se tendría sin el respaldo del consenso social amplio, y es ahí precisamente donde radica el valor del diálogo social. Por esto, "la capacidad de los procesos de diálogo para fortalecer el capital social y contri-

buir a la construcción de confianza entre los actores implica que en todo momento se debe cuidar la transparencia, la claridad de las reglas y mecanismos del proceso y de los procedimientos de toma de decisiones. Finalmente, su naturaleza política requiere la capacidad para negociar de los actores y sectores con intereses diversos" (Piazze y Flaño, 2005: XII).

Es decir, las políticas sociales se relacionan con las educativas para una mayor y mejor *instrucción formal de los ciudadanos, o con aquellas que procuran una promoción de la salud o facilitan el acceso a una vivienda*. Todas ellas son 'sociales' con carácter amplio. Incluso las condiciones relativas al mercado de trabajo, como son los servicios provistos por las empresas, por ejemplo, son importantes en la procuración del bienestar de los asalariados. Las actuaciones en estos cuatro niveles de protección social contribuyen decisivamente al desarrollo integral de las personas en el desenvolvimiento de su vida ciudadana.

4.1. La conformación de políticas en educación

El pensar a la sociedad como estructura implica dejar a un lado el problema del sujeto. Y mientras que predominan los criterios de funcionalidad, rendimiento productivo y estrategias, se observa que la acción instrumental prevalece en el análisis. Se pretende que no solo el espacio material-productivo es inaccesible a las personas, sino que también el espacio de la política se reduce a un conjunto de consecuencias posibles de ser previstas racionalmente sin la ingerencia de subjetividades.

Sin embargo, la posibilidad de redimensionar el espacio de las relaciones de producción y de la intersubjetividad a través de la comunicación, permite que aún cuando el sistema político y de toma de decisiones es muy complejo, sea factible que en el momento en que éstas legitimaciones -que reproducen una comunicación sistemáticamente distorsionada- ya no son suficientes para superar la crisis, se dé la oportunidad de recuperar un espacio público para el diálogo y de ampliar la democracia formal en aquellos aspectos que recuperan los valores democráticos.

Esto cobra vital importancia en el presente escenario del país, donde los sectores influyentes, con el poder de imponer, siguen presentando a la política social, como apéndice forzado de la política económica y se esfuerzan por demostrar que el camino real, objetivo y por lo tanto "no demagógico" es el crecimiento económico. Lo que va generando un escenario donde, en su opinión,

las políticas sociales, además de superfluas, distraen recursos que habrían de destinarse a ese esfuerzo central. Esto plantea una situación de confusión, una idea de ilegitimidad que dificulta y limita las posibilidades de la política social.

En un marco donde lo económico tiene privilegios, resulta entendible que se debilite el papel de lo social, y que éste permanentemente tenga que estarse justificando en su existencia y aspiraciones. Así, los recortes y ajustes se aplican en lo social, toda vez que los tomadores de decisiones, primero las toman en el campo de lo económico y "para que alcance" recurren a recortan lo que ellos consideran secundario. Pero la realidad, pobreza de más de la mitad de la población, escaso acceso al empleo y a los servicios de salud, educación de enjuiciable calidad, viviendas miserables, sin servicios de urbanización y el alto porcentaje de desnutrición, demuestra que ha sido erróneo el considerar a las políticas sociales superfluas, algo colateral. Sin embargo, tal situación de prerrogativa, de concesión política, no es tal; ésta es la base, la esencia, del funcionamiento de la democracia. Los reclamos de la ciudadanía son lo primero a atender, si se tiene en cuenta que, en una democracia, ésta es la depositaria del poder. Escuchar a la población no es hacer concesiones, es respetar el sistema democrático.

Sin duda que el crecimiento económico ha de ser perseguido con ahínco, con el máximo de los esfuerzos. El país ha de buscar la estabilidad, el crecimiento, el desarrollo tecnológico, ser competitivo; pero no se ha de dejar de lado, en ningún momento, la evidencia de que todo esto por sí solo no resolverá el problema de la pobreza. Esto, por que la historia reciente ha mostrado que la idea del "derrame" ha tenido nulos y aun perversos efectos sobre la ampliación de los abismos de desigualdad social. Es decir, ha resultado falaz el argumento económico convencional de que el crecimiento logrado se iría paulatinamente escurriendo hacia los menos favorecidos y los alejaría de su condición de pobres.

En la actualidad, según Habermas (2001:88) el problema de la legitimación del Estado, no es ya el cómo conciliar las funciones entre la actividad del Estado y la economía capitalista a favor de tendencias ideológicas del bienestar público. El problema está en presentar los logros de la economía capitalista como, comparativamente, la mejor satisfacción posible del interés general, o al menos pretender e insinuar que así es. Al asumirse de esta manera, el Estado esta obligado a mantener los efectos disfuncionales, colaterales dentro de los límites aceptables. En este escenario, el Estado ofrece una base de legitimación a un orden social que clama, además de justificación, legalidad.

Los problemas políticos ya no se resuelven mediante el uso de la violencia, sino mediante otras formas más sutiles y sofisticadas. Éstas tienen que ver con la construcción de lenguajes y códigos sólo accesibles a unos cuantos y que encuentran su legitimación en la apelación constante a la necesidad de llegar a la liberación a través de la expansión continua de las fuerzas productivas. Así, las acciones políticas obtienen una caracterización, ya no en el mundo de los valores y las pasiones, sino en el de la técnica. La acción política se presenta, entonces, como acción instrumental, susceptible de resolverse como problema técnico.

> Las desigualdades de clase no son un resabio del pasado, sino un elemento fundamental, estructural, de las sociedades modernas, es decir de las sociedades capitalistas. En la medida en que el capitalismo reposa sobre un mecanismo de extracción continua de plus valor a partir del trabajo y sobre todo donde implica la inversión de una parte creciente de riquezas producidas, la oposición de los trabajadores y de los inversionistas, del trabajo y del capital, hace de las desigualdades un elemento funcional del sistema en las sociedades modernas (Dubet, 2006: 25).

La legitimación asume la forma de una acción racional, cuya puesta en práctica supone una garantía de continuidad estructural del orden legitimado. Es decir, que el apoyo brindado a las fuerzas productivas, llevó a la aparición de nuevas formas y estructuras simbólicas, de nuevos lenguajes y códigos que ya no requerían la validación de las masas o de la toma de decisiones mayoritarias, sino que ahora son pequeños grupos, los que en nombre de la ciencia y de la técnica (en nombre de la razón) toman las decisiones dejando fuera del proceso a aquellos que se verán afectos por ellas. De tal manera que, mientras persiste la supremacía de la acción instrumental sobre la acción comunicativa se cancela cualquier posibilidad de intercomunicación y, como consecuencia, no existe la reflexión crítica.

> Acuerdo e influencia son mecanismos de coordinación de la acción que se excluyen uno a otro, a lo menos desde la perspectiva de los participantes. Los procesos de entendimiento no pueden comprenderse simultáneamente con la intención de llegar a un acuerdo con un participante en la interacción y de ejercer influencia sobre él, es decir, de obrar causalmente algo en él. Desde la perspectiva del participante un acuerdo no puede forzarse, no puede venir impuesto por una parte a la otra –sea instrumentalmente, por intervenciones directas en la situación de acción del otro, sea estratégicamente, por medio de una calculada influencia sobre las actitudes del prójimo. Bien es verdad que, objetivamente, un acuerdo puede venir forzado o inducido; pero lo que a ojos vistas se produce por influencia externa, mediante gratificaciones, amenazas, sugestión o engaño, no puede contar subjetivamente como acuerdo. Pierde la eficacia a

> la que debe su capacidad de coordinar la acción. Un acuerdo pierde el carácter de convicciones comunes en cuanto el afectado se da cuenta de que es resultado de la influencia externa que otro ha ejercido sobre él (Habermas, 1993: 482).

Por esto, se requiere de poner en marcha políticas que abran oportunidades, que representen alternativas de calidad de vida para los jóvenes, que protejan a la estructura familiar como pilar social fundamental y que se incrementen los niveles y la calidad de los servicios educativos.

> Los latinoamericanos, en amplias proporciones, no están pensando en dejar de lado la democracia, no están pidiendo menos democracia, sino más democracia. Una sociedad civil cada vez más articulada y activa esta exigiendo real participación ciudadana en el diseño e implementación de las políticas públicas, transparencia, control social, profundizar la descentralización del Estado y metas semejantes (Kliksberg, 2004: 86).

En el caso de la educación con la expansión del servicio en lo que se denominó la masificación escolar, el acceso a la educación básica y superior se ha incrementado sustancialmente; cada vez más los hijos de familias de obreros y campesinos han tenido acceso a estudios superiores. Sin embargo, mirando más de cerca, se percibe con cierta claridad que el acceso, permanencia y egreso están marcados por la no-equidad.

La meritocracia, a diferencia de la nobleza, es presentada, como un concepto igualitario porque la posibilidad de presentar los exámenes que conceden o definen el mérito puede formalmente estar abierta a todos (Wallerstein, 2001). Supuestamente, el mérito no se hereda, pero si se heredan las ventajas que aumentan considerablemente la posibilidad de que un niño adquiera las destrezas que se miden en los exámenes. Así, los resultados nunca son realmente igualitarios, según lo reafirman las permanentes quejas de los que salen últimos en los exámenes formales y en consecuencia son los que ocupan las últimas posiciones sociales. Resultados que además son utilizados, de manera tendenciosa, para fortalecer la idea de competencia entre segmentos sociales y de negocio dentro del campo educativo.

4.2. El agotamiento del argumento de inversión en capital humano

Este apartado atiende la necesidad de ubicar en el discurso de costo-beneficio el servicio educativo que los gobiernos ofrecen a la población, principalmente el que se corresponde con la educación mínima o básica en cada sociedad.

Según tal postura, son evidentes las diferencias en todos los aspectos, pero especialmente en el económico, entre los individuos que conforman una sociedad. Motivo por el cual, sin ninguna duda, la fuerza laboral ofrecida será muy diversa. Así, las personas realizarán diferentes actividades con un grado distinto de eficiencia; es decir, lo que diferenciará a los trabajadores será el nivel de productividad al realizar tareas semejantes. La capacidad de adaptación de cada trabajador a las exigencias del mercado laboral estará en relación directa con las habilidades que posea. Este capital humano[18] fijará, entonces, la capacidad que un individuo tiene para la realización de un trabajo. En este caso se asume un marco acentuadamente económico, diferenciando claramente la concepción de capital humano de la tradicional idea de educación matizada por una idea más social.

Esta idea de asociar el concepto de capital a las personas con relación a las habilidades individuales encuentra sus antecedentes con Adam Smith,[19] quien en 1776 reconoció el papel de las habilidades personales en la construcción de la riqueza de los individuos y sus naciones. Pero es hasta el trabajo desarrollado por Schultz, Invesment in Human Capital (1961) que se relaciona el capital humano con la productividad, y se define a partir de la suma de inversiones en educación, formación en el trabajo y salud, que tienen como efecto un aumento en la productividad de los trabajadores. Se parte de considerar la formación de las personas como un proceso de inversión en donde se supone que una mayor capacitación se reflejará en mayor productividad y, consecuentemente, en una mejora salarial.

La denominación de capital humano se da por el hecho de asociar un tipo de capital incorporado en las propias personas. A pesar de lo polémico que

[18] La teoría del Capital Humano busca establecer un tipo de determinación directa entre el capital humano y el capital físico; con la intención de definir de que manera y proporción tal capital se vincula con la producción y la rentabilidad. Y con el objetivo de llegar a formular un modelo que dé cuenta de los conocimientos, capacidades y habilidades que surgen en el proceso educativo y que son los requeridos para el desempeño de una actividad productiva.

[19] En 1776, dio a conocer su obra más representativa, *La riqueza de las naciones*, donde se establece como tesis central que "la clave del bienestar social está en el crecimiento económico, que se potencie e través de la división del trabajo. La división del trabajo, a su vez, se profundiza a medida que se amplia la extensión de los mercados y por ende la especialización".

resultó en sus inicios el concepto por sus implicaciones materialistas en tanto que su consideración de las personas como recurso e inversión, llegó a ser uno de los conceptos económicos e incluso políticos más influyentes de la segunda mitad del siglo XX.

Sin embargo, cabe la necesidad de introducir una precisión actualizada sobre tal concepto y enclavar una definición amplia de capital humano, que distingue entre capital humano innato y adquirido. El capital humano innato comprende aptitudes de tipo físico e intelectual, que pueden verse modificadas debido a las condiciones de alimentación y salud. Dentro del capital humano adquirido se distingue entre la educación de tipo formal, la educación informal y la experiencia. La educación formal comprende la educación académica reglada, la formación impartida dentro de las empresas y los cursos a desempleados. La educación informal se transmite, fundamentalmente, en el círculo familiar, pero también puede adquirirse mediante el auto aprendizaje realizado a través del uso de diferentes medios de transmisión de información, como los libros, los medios de comunicación o los ordenadores (Jiménez, 2005:118).

Resulta entonces, imprescindible precisar que el concepto de capital humano, en lo general, está referido en primera instancia a la capacidad que se posee *para competir con otros*; lo que nos ubica en el escenario de la exclusión, tal cosa implicaría de entrada que han de quedar fuera "los que han recibido menos capital"; es decir, *aquellos en los que se ha invertido menos*. La idea de competencia, en escenarios como los latinoamericanos o como el mexicano concretamente, llenos de contrastes y escenas de miseria, marca esa relación con la no-igualdad. Por otro lado, hay un sesgo ideológico (económico), que conceptualiza a la persona como herramienta humana y como un "activo" del capital en el proceso económico operante, que supone un anhelo ferviente de los individuos por convertirse en capital humano altamente calificado, por lo que están dispuestos a deshacerse de todo aquello característicamente humano que es un estorbo para el desempeño empresarial eficiente y eficaz. Ese proceso de subjetivación -enajenación- lleva a identificar los objetivos de la vida humana tanto individual como colectiva, con los de la producción, dejando, de manera paulatina, en el olvido esa parte que crea y mantiene la dignidad propia del humano. Hay un destierro de la parte psíquica, intelectual, emotiva e incluso física. La vida y su circunstancialidad son alejadas en pos de la eficiente construcción de lo que se denomina "Capital Humano".

Para el caso de nuestro país, las últimas tres décadas han estado marcadas por la tendencia política de implementación educativa a partir de los principios de

esta teoría, pretendiendo propiciar el crecimiento económico, no el desarrollo humano. A pesar de lo cual algunos indicadores "macroeconómicos" han permanecido o se agravaron, contradiciendo y evidenciando negativamente tales argumentaciones; entre las que se incluyen la "funcionalidad técnica de la educación", del ingreso a la "sociedad del conocimiento" y la propia de las "tasas de retorno". En cuyo caso no habremos de olvidar, que es justamente el beneficio individual y el de la sociedad lo que constituye el criterio de inicio para equilibrar la cantidad con la cualidad.

Además, no es posible establecer que la escolarización se pueda visualizar en sí misma como fuerza de trabajo; y menos aún que ésta asegure la práctica adecuada en el proceso de trabajo. Y aunque esté, efectivamente, ligada al salario, no es determinante, en razón de que el mercado de trabajo no opera sobre la oferta y demanda del capital humano, sino con base en situaciones y acciones políticas, empresariales, monetarias y laborales; y por la propia estructura y desarrollo de la planta productiva (Fernández, 1987: 27).

En nuestra región ha sido la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) la encargada de impulsar el pensamiento economicista que sigue apostando por la educación vista como inversión, en tanto que establece que la mayoría de los países de América Latina y el Caribe están quedando a la zaga de sus principales competidores mundiales en la tarea de suministrar la mano de obra calificada y semicalificada esencial para elevar su productividad y mantener una ventaja competitiva en el mercado mundial. Según esta institución, en los últimos veinte años del siglo XX las economías asiáticas de industrialización reciente (China, Hong Kong, Malasia, Singapur, la República de Corea y Tailandia) se adelantaron a los países latinoamericanos tanto en la educación secundaria como en la terciaria. Al mismo tiempo, la mayoría de los países de la OCDE está distanciándose con rapidez de la región latinoamericana (Carlson, 2002:126).

Sobre esto, es sorprendente la manera como se pretende generar opinión en los países de la región sobre el hecho de que han estado haciendo las cosas "muy mal", y peor aún es lo que están logrando, incluso dentro del las propias naciones latinoamericanas, como lo muestra el caso siguiente de un docente del ITESM, una institución privada, que trata a la educación como mero negocio y que en México representa al sector más conservador:

> ...en las últimas dos décadas, el gasto educativo en México -público y privado- ha aumentado de manera importante y consistente, tanto en términos absolutos

como en proporción del Producto Interno Bruto; sin embargo, este incremento no ha tenido un impacto directamente proporcional en la calidad de la educación, en el ingreso per cápita, en la productividad laboral o en las evaluaciones internacionales, entre otros indicadores. La consecuencia es, al menos hasta ahora, el crecimiento en el gasto educativo mexicano no necesariamente está teniendo un efecto positivo para lograr una mejor educación ni una menor desigualdad, y, por lo tanto, antes de gastar más habría que revisar y modificar la composición y la orientación de ese gasto en los próximos años. En suma, mover el eje de la política pública del gasto educativo, de las acciones y objetivos a los mejores resultados (Granados, 2004).

Se pretende vender la idea de que es posible que desde la generación de políticas de gobierno, como "producto de la tecnocracia y los expertos", es viable que se dé el cambio educativo, basado en la relación perversa del costo-beneficio, que a su vez impulse el crecimiento (no plantean el desarrollo) económico nacional. Se mantienen en el nivel de los ejemplos comparativos desiguales, como son los ya mencionados, más los casos de Finlandia, Canadá e Irlanda, que en las evaluaciones internacionales ocupan las primeras posiciones. Es recurrente el argumento de los salarios de los profesores, que en cifras del Producto per cápita se ubican entre los primeros de la OCDE, lo llamativo es que no concuerda la realidad del salario percibido con aquel que se asigna en los estudios internacionales,[20] y aún con tales cifras éste apenas representa el 53% del promedio de salarios en la OCDE y el 32 % de lo que perciben los profesores coreanos. Se habla del crecimiento de la inversión total, que actualmente se ubica alrededor del 7% del PIB, que representa un 25% de la inversión publica del gobierno, pero no se dice que ese gasto apenas alcanza para invertir por alumno de Educación Media 2500 dólares, mientras que E. U. gasta 10500 y en promedio la OCDE 7250; en Secundaria es de 1600 dólares, en E. U. 9500 y el promedio OCDE es 6250; en Primaria es de 1750 dólares, en E. U. 8800 y el promedio OCDE es 5250; en Preescolar es

[20] Esto según se muestra en los contrastes entre la última presentación de resultados educativos para México de la OCDE en donde se considera un sueldo de entre 1753 y 16784 dólares anuales, mientras que los datos concentrados en el Tabulador para Servidores Públicos Docentes de Educación Básica y Normal 2007 del Sindicato de Maestros al Servicio del Estado de México muestran un sueldo para un profesor titulado de 5794.6 pesos mensuales que da un total anual de 69535.2 pesos, que en dólares equivalen (a una tasa de 11 pesos por dólar) a 6321.3. Lo que poco tiene que ver con los datos de la OCDE y menos aún con las percepciones de los otros países que integran tal organización.

de 1800 dólares, en E. U. 7900 y el promedio OCDE es 4250 (Heredia, 2007). Otro dato interesante es el de la cobertura, pasando de 21.5 millones en 1980 a 32 millones actualmente, lo que propicia que la cantidad de alumnos atendidos por grupo en promedio es de 28.3 en primaria, en Finlandia es de 19.9 y el promedio OCDE es 16.7; en secundaria es de 33.7, en Finlandia 10 y el promedio OCDE 13.7; en pos-secundaria es de 25.8, en Finlandia es de 18 y el promedio OCDE es de 13 (loc. cit.). De igual manera, se obvian la infraestructura, la historia y la cultura de los pueblos con los que se pretenden las comparaciones. Sin duda que hace falta incrementar el gasto en educación, ya que con lo que se hace actualmente, no hay razón para sorprenderse de los resultados obtenidos, quizá incluso se hace más de lo que las condiciones permitirían, y en la racionalidad de la inversión en capital humano deberíamos tener también esos porcentajes de diferencia en los ejercicios comparativos en cuanto a "resultados en exámenes" internacionales. La lógica de hacer más con menos, obedece a una visión reduccionista de la educación; y, el pretender hacer o generar productos (mano de obra ad hoc) para las necesidades del sistema productivo, no funciona en el mundo de la educación, conceptualizado como proceso social de conformación de personalidades.

La perspectiva del capital humano (preparar para la incorporación al mercado de trabajo) que se pretende mantener e impulsar desde los sectores conservadores de este país, lo que olvida es que no es cuestión de invertir o no en las personas, para convertirlas en capital y recurso a ofrecer al sistema productivo y al capital; sino que tiene que ver con un asunto de fondo, y que es precisamente lo que no quieren ver, es decir, que todos esos países tienen un sistema educativo que es parte de un Proyecto de nación, que es lo que los orienta hacia el qué hacer y cómo hacer. Pero es un proyecto de Nación producto de la Historia y la gestión del Estado, no de un Programa de Gobierno, como el actual grupo que gobierna en el ámbito federal lo pretende presentar.

Finalmente, y regresando al caso de las comparaciones, encontramos que precisamente en esos países hay un elevado nivel de compromiso público con la educación, que emana de una sólida visión política y sociocultural. La determinación de la república de Corea de convertirse en un país competitivo a nivel mundial y mantenerse en esa posición, la convicción de Canadá de que su fuerza como nación descansa en su diversidad cultural, y el profundo compromiso de Finlandia con el desarrollo humano y la igualdad son elementos que, de distintas formas, han ejercido una influencia considerable en las políticas y los resultados educativos (UNESCO, 2005). Todo eso aunado precisamente a la capacidad de construir desde dentro un proyecto propio,

alejado de las propuestas e intereses de las instituciones internacionales, que entre otras opciones han ofrecido al mundo la "teoría del capital humano".

5. Sobre la calidad de la educación formal

Sobre lo controversial que resulta la adecuación de la educación a la contemporaneidad, valga la siguiente apreciación, que aunque extensa, resulta pertinente e innovadora en el contexto que se pretende construir:

> Desde hace mucho tiempo, y en cierto modo desde siempre, nos hemos acostumbrado a pensar que la educación consiste en incorporar a la joven generación, o eventualmente a los recién llegados, a la sociedad, es decir, socializarlos. Esto hace de la educación actualmente un tema difícil.
>
> Este tema ha sido central desde el siglo XVIII, el gran siglo de la educación, cuando se concibió que la imagen del ser humano, la de la sociedad y la del mundo debían corresponderse.
>
> Se creía en un individuo sumido o sometido a las leyes de la razón, en una sociedad gobernada por normas y en un mundo dirigido por leyes que la razón científica podía descubrir. A partir de ello, la correspondencia entre la educación y la sociedad era evidente. Es así, que el Emilio fue escrito justo después del Contrato social.
>
> Cuando hablamos de la crisis de la educación, apoyados en un término un poco usado y que tiene más inconvenientes que ventajas, hablamos antes que nada, de esa realidad que se vive todos los días y en mil aspectos: el mundo del individuo, de la personalidad, de la cultura; de la subjetividad que se aleja del mundo de las técnicas, de los mercados, de los objetos. Estos dos mundos ya no se corresponden. Y por ello, ya no podemos definir la educación como socialización.
> (...)
>
> Casi todas las instituciones de nuestra parte del mundo y particularmente la educación, se han desarrollado en un marco nacional. Que el Estado juegue o no un papel central, no cambia en nada la cuestión.
>
> Se trataba de transmitir -ciertamente por medio de la lengua antes que nada, pero mediante algo más que la lengua- una herencia a la que otorgábamos gran valor universal, pero que adquiría la forma de una tradición particular.

> Los ingleses, los alemanes, los italianos, los franceses hablaban de la misma cosa, sin embargo, cada uno lo hacía de una manera que estaba marcada por el conjunto de sus experiencias.
>
> No solamente no había contradicción, sino más bien reforzamiento de los universos de cada uno y pertenencia nacional.
>
> Hoy, en cambio, el marco del Estado nacional se ha debilitado por lo que se ha denominado mundialización, que los ingleses y los estadounidenses llaman globalización, que se traduce en la internacionalización de los flujos de intercambio de bienes y servicios de información.
>
> Así, el marco de la educación, el marco institucional y el global se debilitan. Tenemos una disociación entre el mundo al que hay que entrar y la personalidad de quien entra a ese mundo.
>
> Esta es una de las afirmaciones más dramáticas que se han podido hacer desde hace 10 o 15 años: el mundo escolar, que fue el mundo de los enseñantes y los enseñados, o el mundo universitario, ha dejado de existir (Touraine, 1995:40).

El ingreso de las sociedades contemporáneas a la dinámica de la competencia, tanto hacia adentro como hacia el exterior, ha propiciado un escenario de incertidumbre social; que, propiciado, principalmente, desde los sectores político y económico, se perfila como complejo en sí mismo, a partir de las relaciones diversas e imbricadas que se han venido desarrollando e impulsando por los propios actores sociales. No es la complejidad del mercado lo propio de nuestro tiempo, sino las relaciones en red que se favorecen desde los espacios de vida de las personas; y que, cada vez más, muestran la interdependencia de los mundos de vida que son referente y espacio vital.

Tal complejidad se encuentra presente en espacios de vida y definición de sentidos de la propia acción humana, que se han venido pretendiendo de manera simplista como dependientes; y, consecuentemente, poco complejos desde referentes sistémicos, que obvian a las personas y su vida, a favor de las relaciones predecibles de funciones a desempeñar por sujetos abstractos que responden a indicaciones y reproducen escenarios.

Sin embargo, el campo de la educación formal, quizá más que otros, se encuentra cruzado por tal variedad de intereses sociales y de grupo, que se muestran como referente para comprender las maneras en cómo se han venido realizando los planteamientos que buscan adecuar "el producto" -o sea las

personas escolarizadas- de la misma. La publicidad generada sobre el asunto de la "necesaria" mejora del proceso educativo formal, entendido como lo que se hace cotidianamente en la escuela y el aula para "formar alumnos", que respondan competitivamente a la relación comercial y laboral que se mantiene con países que nos llevan la delantera, se ha convertido en el núcleo del asunto visto desde la parte gubernamental y empresarial. Pero, al mismo tiempo coexisten posturas que desde los sectores institucional y académico difieren sobre la propuesta central que implica mejorar cuantitativa y cualitativamente la educación que se ofrece como un servicio de Estado a toda la sociedad; y, que no es sólo un hecho objetivo al servicio de grupos de poder.

5.1. Concepciones institucionalizadas

Vale la pena reflexionar sobre el hecho constatado de que los empresarios y las organizaciones continuamente sustituyen los programas tendientes al logro de la calidad. Así, por más innovadores y eficaces que resulten en el inicio, la regla es que terminan por ser abandonados a una especie de muerte natural. Con base en lo cual se explica el que, frecuentemente, las empresas sigan la espiral ascendente de los ISOS (9,000, 14,000, etcétera) y a pesar de ello regresan -aunque de hecho nunca lo abandonan- al control y a la organización tradicionales. De aquí, que resulta necesario reflexionar acerca de la pertinencia de tal influencia como el camino para reconstruir y renovar la práctica educativa desarrollada en nuestras escuelas.

En el ámbito de las instituciones rectoras del sector, tanto a escala nacional como internacional encontramos lo siguiente: Para la Secretaría de Educación Pública (SEP), dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2011, se establece en el apartado correspondiente a la educación, y de manera específica en *el objetivo No. 9 para elevar la calidad de la educación*: que una educación de calidad significa atender e impulsar el desarrollo de las capacidades y habilidades individuales, en los ámbitos intelectual, afectivo, artístico y deportivo, al tiempo que se fomentan los valores que aseguran una convivencia social solidaria y se prepara para la competitividad.

Mientras que en el anterior Programa Nacional de Educación 2000-2006, se retomaba como el *segundo objetivo estratégico del sector* el "proporcionar una educación de buena calidad para atender las necesidades de todos los mexicanos"; al tiempo que en educación básica la calidad se definía en función del desarrollo de capacidades cognoscitivas fundamentales, aplicación

básica de conocimientos y formación cívica. Para el nivel medio superior se hacía referencia a los conocimientos, habilidades y destrezas requeridos "para incorporarse al mundo laboral o continuar sus estudios de tipo superior". En el nivel superior, la noción de calidad se proyectaba sobre el sistema y los programas. Un "sistema de buena calidad" es definido en términos de su contribución a la satisfacción de las necesidades del país y por su capacidad de atención a la demanda, mientras que un "programa de buena calidad" se caracteriza por sus atributos de pertinencia y eficiencia.

Respondiendo al interés de este trabajo, se identifica que la concepción de educación de calidad que se perfila desde la dependencia la ubica como aquella que se oferta y obtiene en una "Escuela de Calidad"; la que a su vez se define desde el referente siguiente:

> Una escuela de calidad es aquella que asume de manera colectiva la responsabilidad por los resultados de aprendizaje de todos sus alumnos y se compromete con el mejoramiento continuo del aprovechamiento escolar, es una comunidad educativa integrada y comprometida que garantiza que los educandos adquieran los conocimientos y desarrollen las habilidades, ciudadanía competente, activa y comprometida, participar en el trabajo productivo y continuar aprendiendo a lo largo de toda la vida (SEP 2001).

Para el INEE[21] la noción de calidad educativa es entendida a partir del concepto de complejidad; por lo que plantea que su definición implica la discusión y debate entre especialistas. Sin embargo, y respondiendo a su naturaleza de origen oficial, se adhiere al contenido del Programa Nacional de Educación 2001-2006, por lo que al interior del instituto se considera que la calidad de la educación debe manifestar las siguientes dimensiones: pertinencia, relevancia, eficacia interna y externa, impacto, eficiencia y equidad.

Dimensiones que solo adquieren sentido al interior de un sistema educativo, por lo que plantea que éste será de calidad si, a) contiene un currículo

[21] El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) creado en 2002, tiene la tarea de realizar las evaluaciones del sistema educativo y especificamente le corresponde: desarrollar y mantener un sistema de indicadores, apoyar las evaluaciones nacionales de los aprendizajes, desarrollar modelos de evaluación para las escuelas y representar a México ante los organismos internacionales de evaluación.

adecuado a la vida de los alumnos y las necesidades de la sociedad; b) logra que el mayor número de destinatarios accedan dentro de los límites de edad y egresen en los tiempos establecidos, habiendo alcanzado los niveles de aprendizaje considerados en el currículo; c) consigue que los aprendizajes sean asimilados en forma duradera y se traduzcan en comportamientos sustentados en valores individuales y sociales; d) cuenta con recursos humanos y materiales suficientes, y los usa de la mejor manera posible; y, e) tiene en cuenta la desigual situación de alumnos y familias, comunidades y escuelas, ofreciendo apoyos especiales a quienes los requieren para que los objetivos sean logrados por el mayor número de estudiantes (INEE, 2005: 15-16).

Mientras que en el ámbito internacional, para la OCDE(Organización para el Desarrollo y la Cooperación Económica, a la que pertenecen los países más desarrollados del mundo, y en la que está incluido México), el problema de la calidad es visto como "rendimiento educativo", que a su vez nos remite a la posibilidad de medir el desarrollo escolarizado de competencias y habilidades para el trabajo, toda vez que lo que interesa a esta organización es dar cuenta del escenario en que se insertan al campo laboral los alumnos, ya sea que lo realicen en el corto o mediano plazo, considerando que el ejercicio de evaluación PISA[22] se enfoca en alumnos que tienen 15 años de edad.

Para esta organización son tan importantes los productos como los procesos (en tanto que determinan el rendimiento), ya que considera que una atención exacerbada por los resultados implica restar importancia a las aportaciones y los procesos que los determinan; ambos son cruciales.

Para la UNESCO:

> Aunque no haya una definición única de la calidad de la educación, las tentativas de definirla se caracterizan por dos principios: el primero parte de la base de que el objetivo explícito principal de todos los sistemas educativos es el desarrollo cognitivo de los alumnos, y por lo tanto estima que un indicador de la calidad de esos

[22] El Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes (PISA) es auspiciado por la UNESCO y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Es una avaluación internacional estandarizada, desarrollada en conjunto por los paises participantes y aplicada a estudiantes de 15 años que se encuentran actualmente en los sistemas educativos. Entre sus objetivos destacan el: 1) Obtener un perfil básico de conocimiento y habilidades entre los estudiantes de 15 años; y 2) Obtener indicadores contextuales que permitan relacionar los rasultados con las características de los estudiantes y de las escuelas.

> sistemas es el éxito que obtengan en la consecución de dicha meta; el segundo hace hincapié en la función de la educación como promotora de los valores compartidos en común y del desarrollo creativo y afectivo de los educandos, objetivos cuya consecución es mucho más difícil de evaluar. Se puede encontrar un denominador común en una serie de objetivos ampliamente compartidos que suelen constituir el sustrato de los debates sobre la calidad de la educación: respeto a los derechos individuales; mejora de la igualdad de oportunidades en materia de acceso y obtención de resultados; y pertinencia de lo enseñado. Estos principios se han integrado en las finalidades de la educación enunciadas en la Convención sobre los Derechos de los Niños de 1990, en la cual se basan las posiciones actuales de la UNESCO y el UNICEF con respecto a la calidad (UNESCO, 2005:21).

Es decir, es evidente que la calidad de la educación, vista simplemente como concepto, se diluye en la complejidad de los sistemas y sociedades en los que se pretende aplicar para calificar el fenómeno educativo propio de cada cual. Tales instituciones sólo reflejan lo que los diferentes actores, históricamente ubicados con necesidades e intereses, desean para mostrar a los "otros" como interés legitimo.

5.2. Concepciones de los intelectuales

Desde los referentes que ofrece la reflexión de notables académicos, alrededor del mundo, encontramos que la "calidad" educativa es una categoría escurridiza y, las más de las veces, lleva a la conjetura del relativismo conceptual. La contextualización de la emergencia de los intentos de definición permite ubicar, al menos parcialmente, los alcances y el sentido que encierran las propuestas.

Para ilustrar de manera concreta, y de inicio, la diversidad de lo que se entiende por educación de calidad entre la comunidad académica mundial, a continuación se presenta, apenas, una revisión de una obra que se considera que aglutina de manera afortunada, la visión de destacados personajes que en su momento tuvieron y algunos conservan, poder e ingerencia práctica e ideológica en el campo de la toma de decisiones sobre la orientación de la educación en sus países y en el mundo. Es precisamente Carlos Álvarez (1991) en su libro "*Platiquemos de la calidad de la educación*", quien a través de una serie de entrevistas va mostrando la complejidad de un fenómeno social que involucra personas, contextos y recursos diversos y diferenciados.

En primer término aparece la entrevista realizada a **Torsten Huse**,[23] para quien el problema de la calidad de la educación se volvió una preocupación a finales de los 70 y a principios de los 80 en los países de la OCDE y de los EU, cuando la administración Reagan designó a la Comisión de la Excelencia, preocupados por la calidad de la educación. Detrás está la idea de la competencia internacional y también la necesidad de una educación altamente cualificada. Por lo que es frecuente escuchar que los políticos de muchos países dicen que con mejor educación se tendrán mejores trabajadores y el progreso democrático llegará a nuestras fábricas y podremos competir mejor en el mercado internacional. Eso es lo que está detrás; ya que los políticos creen en la economía y luego invierten en la educación, invierten en capital humano.

Entre los factores que más influyen en la calidad de la educación en los países en desarrollo se encuentra que entre mejor formados estén los profesores en las materias que enseñan, mayor formación tengan en las ciencias educativas, los resultados son mayores. Esto tiene que ver con los significados del retorno. En el caso de los países ricos la educación o la instrucción adicional no aporta mucho. Ahí se da esa situación donde una instrucción adicional del profesor no hace mucha diferencia. La competencia mínima no se altera; pero en los países en desarrollo donde se tiene gran escasez de profesores es diferente.

Según este autor, para elevar la calidad de la educación en un país se pueden hacer muchas cosas: No sólo es problema de más dinero. Es un asunto en que tienen una parte los educadores, por supuesto, otra parte la programación escolar y tiene que ver también con cuantos niños entran a la escuela. Lo que pasa es que el gasto por alumno, en los países en desarrollo, está disminuyendo en precios constantes, mientras en los países ricos el gasto se está incrementando todo el tiempo. El gasto por alumno sí es un indicador de cuanto se gasta; pero en términos de competencia del estudiante no tiene mucho que ver.

---

[23] Profesor emérito de Educación de la Universidad de Estocolmo, figura clave en los estudios de evaluación de los sistemas educativos de diferentes países, llevados a cabo por equipos técnicos de la International Association for the evaluation of educational Achievement (IEA) y del Consejo Internacional para el Desarrollo de la Educación (ICED).

Para **Ricardo Díez Hochleitner**[24] los principios son: primero que todo, el principio de la igualdad de oportunidades. Este principio es obviamente para contribuir a una democratización sucesiva de la sociedad, por que la igualdad de oportunidades quiere decir eso. Es un problema de principios, de justicia, de igualdad de oportunidades de los estudiantes de poblaciones rurales frente a los de las urbanas; de clases económicas; igualdad de oportunidades para los débiles económicamente; igualdad de oportunidades para los que no tuvieran un bagaje cultural igual que otros o tan elevado como otros sectores.

Otros principios son de carácter educativo y de visión más de futuro. Por ejemplo, la educación permanente: no solamente es en el sistema educativo donde se realiza el aprendizaje, sino a lo largo de toda la vida. Otro principio es la unidad del sistema, en que todos los pasos quedan interconectados. Las universidades y, en el caso mexicano que es el que aquí nos ocupa, las escuelas normales, tienen que ser el motor responsable del sistema educativo. Ya que según sea la caracterización de éstas será la del sistema educativo.

La calidad de la educación significa investigar, significa formar profesores y documentarlos; cambios curriculares, de contenidos, de programas, de métodos, los libros de texto. El replanteamiento de la supervisión escolar. Para lo que propone, establecer una supervisión técnica y otra administrativa por separado. Y sobre la saturación de las aulas, la educación a distancia para desmasificar.

El problema: dice, está en la reconversión pedagógica. Hay que hacer una reconversión pedagógica en términos anticipatorios, de imaginar bien qué sociedad es la nuestra y hacia cuál sociedad vamos; y qué tipo de educación, contenidos y métodos; ahí es donde está cuál es la necesidad, la formación y el profesorado que hay que preparar.

Para él el tema de la calidad es un asunto de demagogia. Se dice: "la calidad ha bajado muchísimo". Lo que se justifica, porque está basado en afirmacio-

[24] Fue presidente del club de Roma y vicepresidente de la fundación Santillana, cuyo objetivo es promover la investigación educativa y publicaciones alrededor de ese tema en el mundo de habla hispana.

nes demagógicas o intuiciones, porque los centros educativos no son comparables y menos aún con las circunstancias históricas anteriores, cuando se usaba otro material educativo, otros profesores. Puede ser mejor, puede ser peor.

Existen factores de la calidad, como son: el soporte físico, el hábitat, la escuela, el equipamiento, la organización. Todo eso influye muy directamente en la calidad. Pero ninguna de esas propuestas, ni todas juntas, garantizan los resultados de la calidad, puesto que estos importantes factores son tan sólo instrumentales y la calidad tiene que ver con un sistema de valores, ejercido por los principales actores del proceso educativo: los estudiantes, los profesores y aun la propia sociedad.

Para Philip H. Coombs[25] hay muchas extensiones del concepto de calidad que lo relacionan con el pasado. Cuando la gente dice "las escuelas no son tan buenas ahora, como lo eran antes", se pregunta, ¿de qué están hablando? Muchas personas acostumbran hablar de cuando ellas fueron a la escuela y las ven a través de esas gafas de color. Hablan de standards, pero hablan de los standards de ayer.

Le parece que ese no es un argumento relevante. De lo que deberíamos hablar es de los standards del mañana. De los objetivos educativos del mañana, no de los de ayer. La esencia de la crisis mundial de la educación, es que los sistemas educativos han sido incapaces para incorporarse a los rápidos cambios del mundo a su alrededor, a su entorno. Económicos, culturales, sociales, tecnológicos. Adaptación, es una noción dinámica de calidad, es una noción relativa. Por lo que la calidad en cualquier tiempo dado puede significar diferentes standards en diferentes situaciones.

Resulta interesante su concepción de la educación para la vida; pero para la vida presente de los alumnos, así como la preparación para lo que realmente van requiriendo en su incorporación a otros ambientes y ámbitos. Por lo que plantea que las materias realmente universales son: ciencia básica, los princi-

[25] Presidente del Consejo Internacional para el Desarrollo de la Educación (ICED), asesor y miembro de equipos de evaluación de la educación para la UNESCO y OCDE.

pios científicos y matemáticas. El gran desafío que tiene la educación actual es comenzar a tratar de imaginarse qué clase de destrezas, conceptos y actitudes puede inculcar a los niños de hoy. Hay que preguntarse qué destrezas y conocimientos específicos van a necesitar para cuando tengan 20, 30 o 40 años de edad.

Es decir, las destrezas de la comunicación que hagan posible convertir un pensamiento en formas que se puedan expresar, podría ser un buen principio para impulsar el desarrollo. Para lo que alude al hecho de que hoy uno de los grandes lamentos de las corporaciones es que están contratando a brillantes jóvenes que tienen grandes ideas, pero que no pueden expresarlas; no las pueden plantear en forma clara. Cuando alguien no puede expresarse claramente, es porque no puede pensar claramente. Si se tiene una mente desordenada, la expresión será desordenada.

Para el autor dos cosas son importantes a trabajar en la educación: primero, tener apetito para el aprendizaje, para qué aprender; y, en segundo lugar, está el cómo aprender, el cómo querer aprender, como adentrarse en el camino del aprendizaje. Estas dos cosas deberían ser las más importantes. De hecho se debería tratar de enseñar a que la gente se anticipara al cambio. Enseñarles a tener otro horizonte de futuro.

La calidad está directamente relacionada con la capacidad de desarrollar actitudes innovadoras para adaptarse al cambio. Pero los políticos la reducen a: "vamos a incrementar el presupuesto para tener una elevación de la calidad de la educación". Aún los expertos en evaluación educativa tienden a considerar los inputs en lugar de los outputs, porque los inputs tienden a ser mensurables cuantitativamente. Pero no es necesariamente la calidad de la escuela la que no esta bien. Quizá la familia o los antecedentes de un individuo, y agreguemos nosotros a la sociedad en su conjunto.

En el caso de **Martín Carnoy**,[26] éste sostiene que la calidad como fin es menos importante que la calidad en términos del total del resultado de la educación para el total de la gente en la sociedad. Debemos considerar, si la

[26] Investigador de la Universidad de Stanford y actualmente uno de los cuatro especialistas extranjeros que integran el Consejo Técnico del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) (México).

educación puede llegar a todas partes y, la forma en que se tratan de enseñar estos conocimientos y actitudes, a toda la población o simplemente llega a una pequeña parte.

Hay varias formas de diseñar el proceso pedagógico, que se pueden hacer: aprender en grupos, en vez de aprender individualmente. Más, es muy difícil evaluar individualmente a los niños cuando aprenden en grupo, pero, ¿por qué evaluarlos individualmente? ¿para qué? La educación está organizada alrededor de la evaluación en vez del aprendizaje. Es lo extraño, pero es mucho más útil para la administración de escuelas o la selección que para enseñar a la gente a hacer algo.

Si queremos lograr un nivel mucho más alto de conocimientos para todos, necesitamos cambiar el proceso. Si logramos cambiar eso, logramos una más alta calidad en la educación por que llege a todo el mundo en vez de a un grupo reducido.

Para justificar lo anterior hay que remitirse al ejemplo de la sugerencia del Banco Mundial -y sobre todo del Fondo Monetario- de reducir los gastos sociales, especialmente la inversión en capital humano y en salud, por razones económicas es muy miope. Desde luego hay que escoger inversiones particularmente rentables: por ejemplo, mejor nutrición para dar posibilidades de aprender mejor. No se puede aprender cuando se tiene hambre, enfatiza.

En cuanto a la equidad, menciona que el interés que se pone en algunos países en solo encontrar mecanismos para dar educación formal, inmediatamente perjudica a las personas de clases bajas. En la práctica, la clase media va a mantener los gastos de sus hijos y las clases pobres no van a tener posibilidad de hacerlo. El costo por alumno, por sí mismo, no es una buena medida. Puede ser útil, pero los otros indicadores son mejores. La calidad -planteada como formación- del profesor; su experiencia; tiempo en el aula; libros de texto por alumno; la calidad del aula misma, del edificio, pizarrón, biblioteca. Cosas como esas son mucho más importantes. Finalmente, introduce la medida de la eficacia del sistema como evidencia de la calidad del mismo, al plantear que la cantidad de gente que llega a diferentes niveles educativos, es una medida de la calidad de la educación.

Para **Henry Levin**[27] fue en la década de los sesenta cuando la gente pensó que la calidad de la educación era aquella en que el estudiante tomaba muchas decisiones, decidiendo por él o por ella misma. De donde, si la economía necesita gente con destrezas y formación técnica, entonces, la tendencia es pensar que una educación de calidad es aquella que provee a la gente con la formación técnica que permita tomar posiciones en la economía.

Pero, para él, claramente, el criterio depende de la persona; así, los humanistas tienen criterios muy diferentes de alguien que tenga criterios instrumentalistas del desarrollo de la educación sólo en términos económicos. Hay dos niveles en este movimiento de búsqueda por elevar la calidad de la educación. Uno, es lo que la gente dice, lo que la gente tiene en mente, lo que ellos piensan que es calidad, pero no existe necesariamente un acuerdo con otra persona acerca de lo que es esa calidad.

El otro nivel que plantea en su explicación es el del discurso simbólico; ya que la sociedad de hoy tiene muchos problemas, muchas dislocaciones, muchas cosas fuera de control y no hay muchas instituciones que satisfagan esa función de control social, pero la educación es una de éstas y, así decimos: En estos días de la era técnica, de la era de la sociedad posindustrial, debemos elevar la calidad de la educación para preparar para el futuro; básicamente lo que estamos diciendo es que una de las principales instituciones que controlamos, que tiene que ver con las posibilidades humanas es la educación; y que la educación de hoy tiene que adecuarse para cumplir los objetivos del mañana y eso se logra elevando la calidad. A este tipo de juicios es a lo que llama discurso simbólico, por carecer de propuestas concretas.

Esas visiones tienden a alejarse de problemas más conceptuales: los problemas de la economía, los problemas de los sistemas políticos; cómo se pueden resolver efectivamente los problemas del conflicto social que existe, de su expresión y de su origen. Este discurso es general. En Europa se habla de calidad de la educación, también en Latinoamérica y en los EU se está hablando de calidad de la educación. Desde luego, los problemas no son exactamente los mismos, entonces, obviamente, las soluciones tampoco podrán ser las mismas. En ese sentido, plantea, ¿es posible hablar de standards para

[27] Profesor de Economía de la Educación y Director del Centro para la Investigación Educativa (CERAS) de la Universidad de Stanford.

comparar una situación con otra o cada sociedad o región tiene que definir sus propios Standards?

¿Qué hacer para mejorar un sistema educativo? Depende del país. En muchos países lo que se requiere es que los usuarios tengan más intervención en la accountability (supervisión administrativa y contable). Darles algo más de poder en el sistema.

En cuanto al papel de las organizaciones internacionales, su apreciación es que dentro de estas organizaciones -OCDE, FMI, BM- se cree tener más poder que el que verdaderamente tienen. Ejemplifica con el hecho de que en cualquier organización, ésta trata de forzar, de tener poder; pero ese poder, en realidad, es sólo interno y no externo. Con los educadores y las autoridades no tienen mucha fuerza.

Para **Julio Caravana**,[28] si se intenta definir la calidad de la educación, eso llevará a tener que explicar ¿Qué es la educación? ¿Qué fines persigue y qué fines consigue? Si los consigue es mejor, si no los consigue es peor. La calidad de la educación al final se resuelve con que los niños aprendan más porque el resto no se puede medir.

Parte del planteamiento de que todas las cosas constan de dos elementos fundamentales que vienen a ser cantidad y calidad. La cantidad es pura existencia. Es puro más o menos, pero la calidad es el resto, la esencia, lo que la cosa es. Entonces calidad de la educación es lo que la educación es. Es un tema demasiado general. Cuando se dice que hay que invertir en medios; a lo sumo, en mejor formación del profesorado. En ese caso es claro lo que se entiende ahí por calidad: son los medios.

Para él, no se puede llamar a eso calidad de la educación. En principio, entiende que, calidad de la educación se refiere al resultado, no a los medios que se han puesto, porque si son los medios, desde luego es fácil de medir y de procesar. Eso es algo que hacen los departamentos de inversiones y de planificación de todos los ministerios del mundo.

[28] Director del ICDE y representante del gobierno español en rauniones de la OCDE.

Refiere al gobierno, donde calidad de la educación es vamos a invertir más y, si quiere engañar, dice: "es que vamos a aumentar la calidad de los profesores; es que vamos a dar cursos a los profesores". Pero, enfatiza su juicio, es cuando quiere engañar: pretender sacar calidad a base de la mejora del profesorado es un procedimiento poco rentable; con pocos resultados espectaculares.

Según **Juan Delval**,[29] la calidad de la educación parte de dar respuesta a ¿qué se entiende por educación? Depende de cómo se quiera socializar a los jóvenes. Una educación de calidad es una educación que socializa mejor, pero los objetivos a los que se quiere llegar son exteriores a la educación. Lo que la educación hace es poner los medios para llegar a un determinado punto, pero el punto depende de cómo la sociedad quiere que se socialice a la gente joven.

Busca establecer que podemos educar para ser independientes, autónomos; podemos educar a la gente para que sea sumisa, respetuosa con los que mandan, podemos educarla para que tenga muchos conocimientos, para que sepa desenvolverse en el mundo o para que adquiera hábitos y rutinas beneficiosos para encontrar trabajo. La determinación de la opción es exterior a la práctica educativa, generalmente viene determinada por el medio social. El problema esta en que los medios que se ponen para alcanzar esos objetivos no son los más adecuados y por eso la calidad de la educación es mala.

Los contenidos de la enseñanza se han hecho cada vez más y más grandes. Con el paso de los años los programas cada vez son más amplios; cada vez hay más cosas que se consideran indispensables de aprender. Pero se han cambiado muy poco las formas en que esas cosas se enseñan; entonces, lo que sucede es que la mayor parte de la gente no aprende casi nada de lo que se le enseña.

Visto desde una perspectiva eso sería un indicador de que la enseñanza no es buena y remarca con el ejemplo de que, si nosotros insistimos en un determinado tipo de aprendizaje, le dedicamos una gran atención, lo ponemos como una obligación del profesor, se exige en cierto modo en los exámenes y luego resulta que la gente no aprende esas cosas. Nos indicaría que no está

[29] Investigador Educativo. Director del Centro de Investigaciones Educativas de la Universidad Autónoma de Madrid.

funcionando el sistema, que la transmisión no es buena. Pero resulta por demás interesante en su explicación, lo que pasa es que quizás no sea eso lo que se quiera enseñar. Eso es lo que se dice que se quiere enseñar y en realidad lo que se quiere es que la gente adquiera otros hábitos, otras costumbres. Que la gente no está yendo a la escuela para aprender sino para otras cosas.

Refuerza esta primera apreciación al comentar que de hecho en la escuela se presta mucha atención (que aparezca menos en los programas y que se hable menos sobre ello, quizás sea interesante saber el por qué), se insiste mucho en cuestiones como la disciplina, el orden, el mantenimiento de los horarios, sobre cómo aprender de una cierta manera, que no es otra que basándonos en la autoridad del profesor. Eso quiere decir que se da importancia a enseñar de una manera autoritaria muchas cosas que el alumno no entiende y eso, quizás, favorezca la formación de individuos que sean personas sumisas, respetuosas, que van a tener una moral que Piaget llamaría heterónoma, es decir, que depende de otro y que no tiene ideas propias, que no es autónomo. La educación funciona bien si lo que se quiere es esto; pero funciona mal si lo que se pretende es que la gente se desarrolle como individuo, piense, entre otros. (no es cuestión del profesorado).

La tradición hace que las cosas se hagan de una determinada manera, pero son muchos los factores que convergen para que la enseñanza sea de una manera determinada (marco jurídico: normas y leyes, programas, libros de texto, demandas sociales). Los padres quieren que sus hijos aprendan lo que ellos aprendieron y entonces quieren, generalmente, un tipo de conocimiento que es fácilmente valorable, evaluable: como saber en un examen, contestar una pregunta determinada, saber un nombre, saber una respuesta ya hecha. No tanto ser capaz de reflexionar sobre un problema y analizarlo; eso es muy difícil de entender para un padre que, además, se ha formado de otra manera.

Se remarca la idea de que los niños desde que nacen están aprendiendo de una manera muy activa y están tratando de entender por que suceden las cosas. Pero cuando llegan a la escuela no les contestan esas preguntas. La escuela no les contesta nada. La escuela les enseña a sumar sin haberles creado la necesidad de sumar; les enseña a escribir sin haberles creado, frecuentemente, la necesidad de escribir; es decir, trata de establecer en ellos unos hábitos, unos conocimientos que los niños no han buscado todavía porque no les han creado la necesidad y la escuela no se preocupa por crear esas necesidades. Suele tener más éxito en los individuos de una cierta clase social media, alta, profe-

siones liberales, porque su propio medio les está estimulando a que hagan ese tipo de preguntas y les responde también a las preguntas que les están creando esas necesidades. Para ello el profesor necesita una formación diferente, necesita medios, otras condiciones de trabajo, un apoyo y una comprensión social que no siempre recibe.

En el caso de los profesores, el problema es que ellos no tienen la obligación de perfeccionarse o de reciclarse. Si hacen un cursillo o participan en un seminario reciben un papel diciendo que han participado y que cuando quieran cambiar de puesto de trabajo, la acumulación de papeles les da más puntos pero no tiene otra función. Entonces, se perfecciona el que quiere y para perfeccionarse, además, haría falta un número muy grande de perfeccionadores y estos no existen.

Este no es únicamente un problema de dinero, porque aunque se aumente la inversión, el problema es ¿quien va a hacer ese perfeccionamiento? En las condiciones actuales sería imposible montar planes muy masivos para el perfeccionamiento de los profesores. Para que eso fuera posible sería necesario tener diferentes escalas, diferentes niveles de profesores, tener muchos investigadores, mucha gente que esté en lo más avanzado, pero no tener cuatro o cinco, ni cincuenta, sino mucha gente que esté en la parte más avanzada posible del trabajo sobre formación de conocimientos, sobre el método de trabajo dentro del aula, de las didácticas de las distintas materias, de elaboración de materiales; es decir, mucha gente que pudiera llegar a todos los profesores (situación que hay que tener muy presente en el caso de México y los intentos de reforma recurrentes orientados desde su gestación al fracaso).

Es muy importante que cambie el tipo de vinculación, de participación o de relación de los padres con la escuela y, en definitiva, las relaciones de la escuela con la sociedad. Las escuelas tienen que cambiar sus relaciones con la sociedad; deberían convertirse en centros de cultura vinculados con el entorno, donde pueden asistir a enseñar no solo profesores, sino también padres y otro tipo de personas de la localidad.

Frecuentemente en las evaluaciones el llamado fracaso escolar se analiza siempre en términos de rendimiento con los procedimientos tradicionales dentro de la propia institución, no en la vida sino dentro de la institución. Entonces, cuántos aprueban, cuántos no aprueban, qué relación tiene el aprobado o reprobado con la clase social, con el medio rural y urbano, es algo que no se percibe pero existe. Por ejemplo, el alumno que sea difícil, que

tenga una conducta mala, probablemente tendrá menos posibilidades porque se están valorando no sólo los conocimientos, sino también la conducta, las relaciones con los demás, la sumisión o aceptación del profesor o el director. Todo esto se está teniendo en cuenta y es lo que determina el resultado.

En esta línea de reflexión le parece que es un sistema, en cierta forma, bastante bueno para perpetuarse, pero no muy bueno si lo que pretendemos es dar igualdad de oportunidades, de formar individuos que sean libres, que piensen de forma autónoma, que sean maduros, que sean capaces de relacionarse con los demás de una manera responsable. Todo ese tipo de cosas cuentan poco.

Hacen falta ciertas condiciones materiales: aulas que tengan amplitud donde sea posible moverse. La manera de organizar el aula es muy importante. P.e. una organización circular es distinta, traduce la concepción educativa que hay detrás. Es importante disponer de medios materiales por que ayuda mucho. Eso facilita o hace posible el cambio, pero no es propiamente el cambio. El alumno puede aprender rutinas con computadora en vez de aprenderlas con papel y lápiz. La tecnología no es más que un instrumento liberador, como todas las máquinas que son prolongación de la acción humana, pero no es toda la acción humana. Lo mismo pasa con los videos, si no se sabe para que se utilizan, no van a cambiar prácticamente nada la enseñanza.

La idea básica es que la calidad depende de a dónde se quiere llegar y a veces está muy oculto a dónde se quiere llegar de hecho. Una cosa es el discurso, lo que se le cuenta a la gente y, por otra parte, está lo que en la práctica se hace.

Para **José Torreblanca**[30] una cosa son los indicadores y otra el concepto de calidad. ¿Cuáles son los fines que normalmente se olvidan en esta discusión diaria de los contenidos, de los programas, de las asignaturas, de los horarios? Lo que se olvida es normalmente que en la constitución de cada país o en las grandes leyes de educación se asignan nuevos fines al sistema educativo. Lo

[30] Presidente del Consejo Escolar del Estado (España), Secretario General de la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

primero que habría que preguntar es si este sistema educativo responde a los fines que se le han asignado. Esto, los economistas lo llaman la eficacia de los sistemas educativos.

Una medida que, quizá partiendo de la evaluación de los alumnos, permitiese verificar si los alumnos, al llegar a ciertas metas del sistema (como acceder a la universidad o cuando van a entrar a la profesión), realmente han adquirido todos los valores instrumentales que se suponía debería tener la educación. Para esto nos remite a un ejemplo comparativo, la calidad de la educación no se puede medir de una manera tan simple como que en Suecia, porque tiene una relación de 20 alumnos/aula, se diga que la calidad de la educación es mejor que en México porque ahí es de 45.

El sistema educativo desde su punto de vista interno, puede estar cumpliendo con sus objetivos, pero desde el punto de vista de la sociedad, no. Hay que buscar tanto la eficiencia interna como la eficacia social. Si el sistema no está cumpliendo con esos objetivos, habría que ver por qué no se cumplen. Y esos motivos, normalmente se llaman calidad de la enseñanza.

Si se quiere hacer una enseñanza democrática, igual para todos, en todos los centros donde se observaran algunos rendimientos por debajo de lo normal es donde deberían darse unos aportes mayores en términos de financiación, reducción de alumnos por profesor, de mejores medios didácticos. La superación de los problemas y el incremento de la escolaridad mejoran no sólo por la influencia de las actividades educativas, sino por el contexto económico, cultural y social del país. La educación en un país está igual, en la misma situación en que está el país en la lista de países desarrollados o subdesarrollados del mundo. Lo que nos da elementos para valorar los sinsabores que las evaluaciones internacionales comparativas en educación han producido en México; quizá tenemos primero que valorar a México como país y después tratar de entender los resultados educativos.

Para **Carlos Lerena**[31] el lenguaje sirve para dos menesteres contradictorios. No solo se utiliza para subir las escaleras de la claridad y de la libertad, sino que, acaso más a menudo se usa para bajar por las de la confusión y la do-

[31] Primer catedrático de Sociología de la Educación en España.

minación. Si todo el poder se funda en última instancia en un arbitrario, las razones que de sí mismo da el poder no son razones, sino meras racionalizaciones, producto no de la razón, sino precisamente de la sinrazón. Olvidar cosas tan elementales conduce a nadar permanentemente en las aguas de la confusión.

Desde esta perspectiva, para él, el hábito del análisis lingüístico es la primera condición de toda posible sociología. Así que, extremando posiciones, la investigación sociológica consiste, entre otras cosas, sencillamente en una crítica y reconstrucción de las definiciones sociales -los vocabularios- que las clases dominantes, a través de sus diversas instancias ideológicas o culturales, logran imponer socialmente en este o en otro particular ámbito.

Según el autor, y a lo que debemos disponer oídos atentos, cualquier reflexión mínimamente seria acerca de lo que se llama calidad de la enseñanza, enseñanza de calidad y otras expresiones consanguíneas, hay que plantearla y resolverla en el contexto anterior. Ya que repetido hasta la nausea, y por ello con las características de lo intelectualmente nauseabundo, la expresión calidad de la enseñanza constituye una suerte de jaculatoria, principio y fin del discurso dominante.

Dentro de este contexto, decir al unísono calidad de la enseñanza supone hacer un diagnóstico -son muchos, pero no todos son buenos- y supone proponerse un objetivo. Este objetivo es en una primera definición, el de organizar una cruzada para distinguir quién merece estar abajo -necesario tributo de un ya imparable reclutamiento escolar más democrático- quien arriba. Calidad de la enseñanza expresa, en primera instancia, la necesidad que tiene la fracción intelectual dominante de no sentirse confundida o verse dispersada.

Para evitar llamar por su nombre a las cosas es por lo que se habla de calidad de la enseñanza. La metafísica no es una broma; siempre expresa una coartada. Legitimación esencialista de la división social y enaltecimiento del ethos aristocrático como estrategia de legitimación de la dominación.

Así que cada vez que suena la expresión calidad de la enseñanza, se hacen tres cosas al mismo tiempo. Primero: inocentemente se toma el rábano por las hojas y el sistema escolar por una máquina de producir mercancías puestas a la venta (problema tecnocrático de la calidad del producto, referido este al mundo de la cultura, unido a la concepción propia del liberalismo clásico de la educación como mercado de consumo en el que el consumidor -que es

libre y elige, entre otros- es soberano). Segundo: con dicha expresión se comete flagrante tautología y se hace un juego de manos con el lenguaje para que este no diga la verdad; a saber: que se llama enseñanza de calidad a la enseñanza recibida por los hombres de calidad (una ecuación de identidad entre la calidad en el ámbito de la cultura y la calidad en el ámbito de la estructura de clases). Esto permite lo que de forma coloquial se llama dar gato por liebre, o gritar en un sitio y poner los huevos en otro. Tercero: la sola enseñanza de calidad corresponde a lo que son los hombres de calidad social.

Calidad de la enseñanza, forma parte del lenguaje de la reacción antidemocrática: ese que denigra y se duele de las masas, de la masificación, de la uniformización, de la igualdad, de la mediocridad, del estatalismo; lenguaje que ayer decía, chabacano, barriobajero y ahora vuelve a resucitar las voces o consignas de la árete (excelencia) y del aristo (los mejores), y dice líder, diferencia, distinción, seducción, eficacia, competencia y demás lugares comunes de la posición aristocrática.

La cuestión no consiste en preguntarse que es lo que quiere decir la expresión calidad de la enseñanza; sino en saber qué es lo que con esa expresión se quiere callar, qué se quiere ocultar. Batalla de la calidad quiere decir que lo que hoy se necesita es una mayor clarificación en el problema de saber quién es quién.

Cuando se contraponen cantidad y calidad, no es el lenguaje democrático el que habla, sino el lenguaje aristocrático. A la vista esta el alcance inundial que ha tomado la reacción conservadora, el imparable proceso de derechización ideológica, la quiebra del pensamiento crítico, el clima cultural de cinismo-conformismo, la caída en picada del valor de aquellas ideas que no pagan al contado, la práctica sistemática de la denigración de la teoría, todo ello ahora en crecientes *standards de calidad.*

En los ochentas se decía privilegios, igualdad, justicia. Ahora esos términos son impronunciables: se considera -nada menos- que forman parte del vocabulario del resentimiento. Ahora se dice diferencia, competencia, eficacia. Las esperanzas que ayer se ponían en el Estado, ahora se ponen en lo que se llama la sociedad civil -expresión entre divina y bovina- parece que para evitar decir capitalismo protegido y, además, a sus anchas.

Calidad de la enseñanza significa subsidiariedad del Estado en materia escolar; legitimación del trabajo de enseñanza como actividad sujeta a las leyes

de un mercado caracterizado por la soberana fuerza que en él desarrollan los grupos ideológicos de mayor importancia estratégica. Frente a esta ofensiva, la retórica oficial de la empresa de la educación como servicio público forma parte de esa necesidad ya apuntada, presidida por la voluntad de no llamar a las cosas por su nombre, de no decir la verdad.

Mas allá de las apariencias, el sistema de enseñanza no es esa instancia encargada de enseñar, de transmitir estos o los otros contenidos. Primaria y sustancialmente, lo que hace el sistema escolar es diferenciar, jerarquizar, excluir, consagrar. Lo que no puede dejar de hacer es su función de selección-legitimación.

La expresión calidad de la enseñanza remite a la cuestión de la funcionalidad de los egresados y al problema de para qué sirven y dónde ubicarlos. No se trata de que la masa de titulados tenga un grado de formación mayor o menor, sino de que como conjunto tiene unas expectativas y pretensiones altas correspondientes a otras épocas. Cómo rejerarquizar las expectativas de dicho alumnado; ese es el problema real. Se trata de considerar productos o mercancías a los servicios que proporciona el sistema escolar.

Una educación de calidad se considera tal porque es una educación minoritaria y por ello privilegiada, aunque todo privilegio se legitime como privilegio necesario, como natural. Dentro del mercado de la educación igual que en el de los productos (cosas) calidad quiere decir diferencia, distinción, seducción, conquista.

Para él, y concluyendo, cuando el modo tradicional de entender y practicar la autoridad se ve cuestionado, la respuesta es: un quejumbroso discurso acerca de la cada vez más rara presencia pública de los hombres de calidad, cuyo ascendiente social y cultural sobre la mayoría se habría volatizado en razón de la legitima y estéticamente deplorable subida al escenario histórico de una masa uniformada, mediocre y, además de ello, rebelde. Cualquier percepción social en términos de rebelión de las masas lleva consigo un llamamiento público en pro de las esencias, concretamente en pro del hombre de calidad; de calidad social, naturalmente. Un sistema educativo dedicado a confirmar en su clase social de origen a la mayoría del alumnado.

Mientras que en un contexto nacional, para **Pablo Latapí**[32] la calidad no es sino la valoración del significado de los hechos, por lo que hay que aceptar que este significado puede ser distinto para la institución, el equipo promotor o los beneficiarios. Así, la calidad educativa se expresa generalmente en juicios apreciativos. Algunos de estos juicios pueden adoptar una expresión cuantitativa, ya sea ordinal, estableciendo relaciones de mayor a menor, o cardinalmente, recurriendo a indicadores cuantitativos de calidad.

En consecuencia plantea la necesidad de elaborar un marco evaluativo de la calidad de la educación, considerando que es un proceso especifico dentro de un proceso global. En ese sentido el proceso de evaluación debe ser: a) Intencional, b) Educativo, c)Participativo, apropiado y socializable, d) Orgánico, e) Permanente y, f) Histórico. Dado que la calidad educativa sería la valoración del significado de los hechos educativos por parte de los distintos actores involucrados, Latapí considera que la decisión sobre las áreas a evaluar es indesligable del destinatario de los resultados, así como de los sujetos que la realizarán.

Finalmente, baste citar a **Silvia Schmelkes**[33] que propone que la calidad de la educación debe definirse en función de resultados y rendimiento académico. Se asume signiendo en este aspecto a Fuller[34] (citado en Schmelkes, 1992) quien define la calidad educativa como a) el nivel de insumos materiales asignados a las escuelas por alumno, y b) el nivel de eficiencia con la cual se organiza y administra una determinada calidad de insumos a fin de elevar el rendimiento del alumno.

De manera concreta y definida entiende por calidad de nivel educativo, de cada escuela e individual, el logro del aprendizaje relevante para la vida (competencias para la vida). No obstante, a esto se ha de agregar la equidad en su concepción. La equidad en la distribución de oportunidades educativas

[32] Coordinador de Asesores del Secretario de Educación Pública (1978 a 1982), dirigió el Programa Nacional de Investigación Educativa del CONACYT, y fue Ministro en la Delegación Permanente de México ante la UNESCO en París. Miembro activo del Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación de la Universidad Nacional Autónoma de México.

[33] Actualmente Jefa del Departamento de Educación de la Universidad Iberoamericana.

[34] Fuller, Bruce (1985) Raising School Quality in Developing Countries: What Investments Boost Learning?, Washington, The World Bank Discussion Paper, Reporte Núm. EDT7.

-permanencia, promoción y aprovechamiento- habla de la calidad del sistema educativo en su conjunto.

En conclusión y después del recorrido realizado, se constata la presencia de una evidente incertidumbre en el entorno, que muestra lo compleja que resulta la dimensión "calidad" de la educación; y que, cuando se le pretende encerrar en una definición, ésta se difumina en un ambiente de necesidades e intereses, propio de los sistemas socio-económicos que dominan actualmente la sociedad y el mundo.

Así, la calidad de la educación es una valoración/definición que se realiza en situaciones socio históricas concretas, de donde se desprende la imposibilidad de acotarse como un valor absoluto. Las significaciones atribuidas dependen de la visión social desde la que se realizan, de los individuos y su posición de poder, ya sea en el ámbito de la planeación o de toma de decisiones. Considerando, además, que el concepto de calidad, es una construcción que contiene, en tanto que significante, la historicidad del mismo, no se le puede reducir a escencialismos o a valores absolutos. Esa característica de histórica, le confiere un carácter de no-neutralidad, da cuenta, en cuanto que las contiene, a la vez, de concepciones básicas que tienen un amplio espectro de impacto significativo en la organización social como son: sociedad, sujeto, vida y educación.

Definir calidad de la educación requiere reconocer el propio posicionamiento político, económico, social y cultural, en relación con la educación. Lo que en el caso de nuestro país remite directamente a la presencia en el gobierno de grupos de poder identificados con formas eficientistas de la educación para el pueblo, desde luego donde no entra el tipo de educación que reciben los individuos de su propio grupo.

La oportunidad de construir colectivamente "la educación" que requiere nuestro país, parte necesariamente del reconocimiento de la diversidad de cosmovisiones e intereses presentes en la sociedad. Pero el consenso, ciertamente, para llegar a serlo necesita de la previa existencia del conflicto, del discenso; lo que más que obstáculo es una circunstancia de opciones, de planteamientos, reconocimientos y construcción. La idea de aceptar la participación de "los otros" nos remite inmediatamente a procesos democráticos de tolerancia y respeto, pero sobre todo de inclusión democrática en la elaboración de un futuro compartido. En esta idea no caben más las imposiciones o las indicaciones que "desde arriba" establecen el qué hacer en nuestro país

para configurar un sistema educativo democrático que pertenezca a la ciudadanía.

6. El panorama en México

Además de la impronta que se ha impuesto en la moda de "la calidad de la educación como el problema por el cual no somos competitivos", no se perfilan análisis de fondo, que corroboren tal relación unidireccional, lo que ha llevado a que en México, se realicen planteamientos desde las esferas oficiales que rayan en la frivolidad y la superficialidad,[35] se llega al extremo de establecer una relación cuasideterminista, dicotómica y, además, perversa, entre, por ejemplo, evaluación y calidad, entre inversión y calidad, entre capacitación docente y calidad. Sin embargo, no se deja ver por ningún lado, oficial o no, la intención de avanzar hacia la construcción de un proyecto educativo, surgido de un proyecto de nación[36] (que no lo hay), donde la constante y la base de legitimidad del mismo sea la participación en el debate, que reconociendo el discenso busque las coincidencias que lleven a consensos sobre lo fundamental. Donde la construcción esté basada en el reconocimiento, impulso y consolidación de la diversidad humano-cultural propia de nuestra nación; y donde los excluidos hasta hoy también puedan acceder, decir y decidir.

Después de la decepción por los resultados de la ampliación del sistema (se considera un error el haber abierto las puertas del mismo a las mayorías que lo han "masificado",[37] parece que prevalece la idea de más valdría pocos pero

[35] Como ejemplo, sea el caso del Lic. Felipe Calderón, presidente de México, que durante el acto de celebración del día del maestro, expresó su "compromiso con la educación de este país", al dar a conocer que destinará hasta tres mil 762 millonas, para la mejora de la infraestructura y el mantenimiento de las escuelas, invertirá 124 millones de pesos en acciones de capacitación y actualización, canalizará 100 millones más al Programa de Tecnologías Educativas y de la Información y, destinará otros 110 millones para el desarrollo profesional del personal de apoyo a la educación y, "lo más importante", que estos estímulos estarán sujetos a esquemas de capacitación, evaluación y certificación continua (La jornada, 16 de mayo de 2007).

[36] No se consideran equivalentes para este caso el proyecto de nación con el proyecto del gobierno en turno.

[37] Término que se utiliza peyorativamente para calificar el derecho del pueblo a la educación. Se desprende de una visión elitista que pretende mantener el privilegio de la formación escolarizada.

"buenos", aunque no se aclara quiénes y para qué), la calidad educativa es perfilada como una suma de los supuestos factores que la conforman. Así encontramos la siguiente relación: *mejores profesores, más mejores materiales didácticos, más mejores programas educativos, igual a mayor calidad educativa.*[38] Además, se le hace el agregado ocasional de la equidad como si ésta fuera un sumando más. Pero quizá sólo se requiera no pretender suministrar más contenido al concepto, y abocarse a la mejora de los procesos y los resultados. Y es esto último lo que ha hecho falta en la política educativa mexicana, tan metida en la tradición de seguir impulsando parches y programas que pretenden mejorías parciales en el sistema y en la escuela.

La justicia, la igualdad y la equidad han sido temas centrales que desde la ilustración se constituyeron en el horizonte de los sistemas educativos. Se esperaba con entusiasmo que la educación eliminara las desigualdades; la intención era evitar que las condiciones culturales, económicas o subjetivas se convirtieran en obstáculos para el ejercicio de derechos y libertades. Mientras que la intuición de origen era sencilla y refería a que las personas, los grupos sociales y los países son desiguales y pobres por falta de educación. Y en México, mirando retrospectivamente encontramos que el derecho a la educación, la gratuidad, la obligatoriedad, y actualmente las adiciones de compensación y equidad son incomprensibles sin la referencia a la radical idea de la igualdad que viene de la ilustración. Pero después de casi dos siglos, en nuestro país, de proyectos educativos, se constata que las fuentes de la desigualdad permanecen fluyendo; las condiciones culturales, el origen económico y social siguen delineando el futuro de las personas, determinando su empleo, ingreso monetario y las condiciones de vida. Pero sobre todo, y que es lo que aquí interesa, siguen estableciendo las posibilidades de ingresar, permanecer y concluir con "éxito" la escuela.

En nuestro país y en el Estado de México, no ha sido el principio de igualdad, sino la fuerza de la demanda lo que ha configurado el tamaño y forma del sistema educativo. Así, el sistema, la escuela y el aula, no solamente han fracasado en su intento de reducir la desigualdad, sino que contribuyen en

[38] Cfr. Rodríguez, M. Pedro Gerardo (2002). De nuevo la justicia, en Revista Latinoamericana de Estudios Educativos, año 2002. Vol. XXXII, No. 004, Centro de Estudios Educativos. México, D.F. pp. 5-10.

su reforzamiento. "Después de un siglo de expansión escolar y a pesar de los programas compensatorios el resultado es el siguiente: nunca antes tantos tuvieron tanta educación y nunca hubo tantos fracasados y excluidos del sistema; nunca antes tan pocos tuvieron tanto y tantos tuvieron tan poco" (Rodríguez, 2002:7).

Para mejorar la calidad de los aprendizajes de los estudiantes, las escuelas y el sistema que las alberga han de interesarse en aprender a mitigar el efecto perverso de la pobreza de sus destinatarios. Baste para finalizar, el reconocimiento, que al respecto realiza el INEE (2005), de que el contraste entre la evolución de la matrícula y los resultados de modalidades como las escuelas indígenas y los cursos comunitarios, los cuales comparten entornos difíciles, lleva a pensar que, más allá del crecimiento de la matrícula y otros factores contextuales, debe haber factores propiamente educativos que contribuyen a explicar las diferencias. Lo que se ha, se ha de tomar con las reservas del caso, ya que la responsabilidad no debe cargarse más de un lado que de los otros.

7. ¿Hacia dónde orientar la educación?

Después del recorrido realizado, cabe la posibilidad de intentar dar respuesta a la pregunta que orienta este documento; pero ¿desde qué referentes se ha de realizar tal empresa? Si se considera que lo que ha venido marcando los intentos ya aquí señalados por establecer el rumbo de la educación, definido por la idea de la calidad, se enfrentan con la relatividad contextual e histórica que les imponen la impronta de los intereses económico-sociales.

Con base en tal reconocimiento se perfila, entonces, una tentativa que acepta como referente de construcción los elementos ya delineados como propios del Estado de Bienestar -que en nuestro país se pretende abolir antes de su concreción- y de la idea profunda que implica la construcción de políticas públicas en la vida democrática. Es desde ahí, y sólo desde ahí, que se propone un camino posible para transitar desde el estado actual de la educación, hacia un escenario propicio para el desarrollo de la vida plena individual y social.

Un inicio se encuentra, sin duda, en la opción de revertir la existencia en la escuela de dos mundos separados; es decir, generar vínculos entre un mundo que está cada vez más definido por el empleo, y otro que es el mundo de los alumnos -niños, adolescentes, jóvenes y adultos- que, cada vez más, se inter-

nacionaliza, pero que buscan la individuación plena y su respeto en cuanto iniciativa propia.

En el mundo del trabajo, que no únicamente se define por la credencialización, resulta que si se tiene un título universitario o equivalente, no necesariamente se está a salvo de las inclemencias del desempleo, pero si se tiene sólo el certificado de primaria o secundaria, se está seguramente a la deriva. Evidentemente hay una creciente intrumentalización e impulso a la selección. Mientras en el mundo de la individualidad de los asistentes a la escuela persisten la necesidad e interés por incrustarse en la socialidad presente en el ámbito de vida propio e inmediato históricamente concebido; los desencuentros en el aula son permanentes, el lenguaje utilizado en ambos lados y la deontología que les identifica, reflejan tal divergencia que se constituye efectivamente en enfrentamiento cultural.

En la sociedad que vivimos las normas no tienen consenso. Entonces, la tarea de socializar y construir escenarios donde se formen los ciudadanos en tal sentido, sí es un objetivo; si se considera el hecho de la disociación entre los derechos y deberes ciudadanos, sin duda, ese es el punto de partida. Aceptar ese hecho y ver qué se puede hacer, plantear a partir de ahí qué clase de sociedad y ciudadanía se puede construir.

El empleo y la vida económica, en lo general, son cuestiones fundamentales en esta tarea, que han de recibir la atención que merecen y no subestimarlos. Si consideramos que 3.9%[39] de la población del país en edad de trabajar no está empleada. Tal estado de cosas evidencia una fragmentación crítica. Nuestra sociedad tolera abierta o veladamente que se abandone a esa población, para que el modelo económico avance. Se desecha para que no se generen desequilibrios económicos macro, pero lo que se desecha son hombres y mujeres; situación que recae dramáticamente en la población con baja o nula calificación, indígenas y en los habitantes de regiones de escaso desarrollo, es decir en el segmento -muy amplio en nuestro país, 70 millones- de los pobres, de los excluidos.

[39] Esto, según datos del INEGI para el 2º trimestre de 2007. (consulta realizada el 27 de noviembre de 2007 en la pagina www.inegi.gob.mx)

Se acepta que hay un marco compartido, delineado por los tratados firmados por nuestro país y por la conformación de bloques económicos en el mundo. Se requiere pasar a un escenario radicalmente distinto de producciones que no requieren de calificación, hacia la producción y exportación de productos de alta tecnología. Sin embargo, hay que tomar esto con las reservas del caso, incluso en tal contexto difícilmente los empleos industriales crecerán significativamente y en su conjunto el sistema productivo generará un escaso incremento de empleos.

Al menos hay dos tendencias que se evidencian en el marco del debate por relacionar la educación con las necesidades de trabajo de la población. Por un lado, en la elección de generación de empleos para aminorar el índice de desempleados, están los empleos en el sector secundario -creación de changarros-[40] y terciario en tiendas de autoservicio, franquicias de servicio de comida rápida, actividades de temporada en el sector turismo, es decir, elecciones para la población poco calificada, con salario radicalmente bajo.

Del otro lado está la opción de orientar la educación hacia el objetivo de contrarrestar el hecho de que la sociedad contemporánea cambia rápidamente, que es una sociedad de desarraigo, con escasa coherencia de valores y débil interiorización de los mismos (Touraine, 1995:41). En tal perspectiva se acepta, como un hecho, la crisis de la socialización, entendida en el nivel de la desintegración personal y social.

Sin duda la radicalización de las soluciones puede representar una real salida al estado actual que guarda la educación, sin embargo, también se ha de valorar la posibilidad de avanzar por un sendero de complementación e integración de perspectivas, que abarquen, en la medida de lo posible, concepciones amplias e incluyentes, tanto de lo que se requiere poseer para ingresar al mundo del trabajo, como para el pleno desarrollo humano en la convivencia cotidiana con los demás. Pensar en un ambiente efectivamente democrático para la construcción de opciones nos lleva a desconfiar de los expertos, de los "competentes": desconfiar de su objetividad, de su desinterés, de su virtud

[40] Término usado por el expresidente de México Vicente Fox (2000-2006) para referirse a su programa incentivador de la economía interna del país, que consistía en micro créditos para iniciar un pequeño negocio.

cívica (Wallerstein, 2001). La democracia se basa en la creencia de que todos podemos tomar decisiones, mientras que por el contrario, la tecnocracia pretende que los que tomen las decisiones sean los pocos que entienden de tales asuntos (Bobbio, 1996).

Históricamente, en nuestro país, la educación, sobre todo en el nivel básico y medio superior, se ha definido por la tendencia a manejar de manera genérica y superficial la llamada cultura general; es decir, se ha negado la oportunidad del acercamiento, no fragmentado por la formalidad del libro de texto y la escasa formación al respecto de los profesores, de los niños y jóvenes con las creaciones humanas universales: las grandes obras, la verdad científica, las grandes obras literarias, las grandes civilizaciones, los principios de convivencia humana. Sin embargo, no hay que sobre valorar esa relación con lo universal, esa adquisición de conocimientos. Por esto, es que se requiere de un proyecto educativo que rebase las tradicionales dicotomías entre lo general y lo particular, lo práctico y lo teórico, lo fundamental y lo aplicado, considerando que tal oposición sólo actúa en demérito de lo uno y lo otro. Se necesita superar tal concepción y avanzar, de manera diferenciada, por niveles y especialidades, hacia una formación escolar global dirigida a la preparación para las prácticas de vida individuales y sociales. Hay que preparar no para enfrentar la vida, sino para ser parte de ella, para participar en las diversas situaciones que requieren del manejo de informaciones diversas, de habilidades y destrezas, y de cosmovisiones adaptables a las circunstancias del entorno de vida.

Es posible, también, pensar en las exigencias de la contemporaneidad donde se destacan ya no los principios o el orden, sino los cambios y la opción de elegir; y más aún, si como en nuestro caso tenemos un Estado que se dice democrático, se requiere tener la capacidad de analizar tales prácticas, lo que nos lleva a la cuestión de la formación individual, hay que hacer avanzar la democracia desde una forma de gobierno hasta su realización como una forma de vida. Hay que tener en consideración que en una sociedad que se transforma permanentemente el punto de apoyo lo constituye el individuo; es decir, lo único continuo es el sujeto, su voluntad de hacer de su vida una vida personal, de tal manera que requiere estar preparado para que cada acontecimiento en su vida sea elemento que apoye su individuación, su diferenciación, su personalidad.

La exigente experiencia diaria lleva a considerar como centro de esa formación educativa "orientada", a las experiencias sociales; es decir, las formas

de actuar de cada uno de nosotros, ubicando el análisis en el ¿cómo es que se combinan diversas racionalidades y distintas lógicas, concretizadas por las pertinencias comunitarias, por la exigencia del mercado y los requerimientos por mostrar y "demostrar" una cierta autenticidad individual? Se trata de lograr convertir la acción educativa formal en una experiencia de trabajo sobre sí mismo que posibilite la oportunidad de percibirse, pero sobre todo, constituirse en actor de la propia vida. Esto implica superar la idea clásica del rol, la acción y la subjetividad como "lo dado" (proceso de socialización y adaptación al mundo), lo que implica avanzar hacia una combinación de lógicas de la acción educativa; lógicas que liguen a los actores a cada una de las dimensiones del mundo y el sistema social. Así, es el propio actor el que se visualiza y articula en una diversidad de lógicas de acción, siendo la dinámica generada en el proceso la que se constituye en su subjetividad y reflexividad.

Se requiere centrar gran parte del esfuerzo en el reforzamiento de la capacidad de los sujetos para perfilarse como actores de su propia existencia, de su propia trayectoria vital.

Lo que sin duda:

> Impone transformaciones importantes, por ejemplo, concebir la democracia esencialmente como la gestión colectiva de la individuación; o para emplear la expresión del filosofo anglo-canadiense Charles Taylor, como "una política del reconocimiento". No sólo del reconocimiento de la diferencia, sino también del reconocimiento del esfuerzo que realiza cada individuo y cada colectividad por transformarse en los autores de su propia existencia, respetando el esfuerzo de los demás (Touraine, 1995: 43).

Para la conformación de tal proyecto se requiere renunciar a la tradición, que como tal nuestra como se han venido haciendo las cosas en este campo, aceptando que hay una profunda transformación social, económica y del empleo, transformación que es de fondo y como tal es cultural. Las reformulaciones se han venido realizando desde arriba, en términos de jerarquía de autoridades, y desde el centro, con relación al sistema de gobierno centralista. Pero hoy en día sería evidentemente contradictorio mantener tal pretensión. En nuestro caso, sin duda, el esfuerzo será enorme por tomar, valorar y fomentar las iniciativas que vienen desde abajo, del pueblo -no de los que se dicen sus representantes o lideres-; se necesita de este tipo de acciones que reflejen e incluyan efectivamente la diversidad.

Hay que iniciar el camino, pero con claridad en el sendero y en la meta a conseguir. Una meta delineada inicialmente por el entendimiento, la aceptación social, y la erradicación de la pobreza y la exclusión. Entendiendo que el aporte de la educación al desarrollo es el educar para la libertad y para el poder -en cuanto ejercicio del mismo-; ya que el sufrimiento de quienes integran los sectores menos favorecidos se debe, principalmente, a la restricción de su libertad (Sen, 1999) y al abuso en el ejercicio del poder de unos pocos sobre otros muchos. La libertad es el medio y el fin del desarrollo. Partiendo de concebir la libertad como el rompimiento de las ataduras, en cualquiera de sus formas, que impiden al individuo ejercer su libertad a partir de un juicio racional (Ibid). La educación es, seguramente hoy como hace ya siglos, "un camino" que hay que transitar hacia logros sociales que requieren de mayor entendimienro, inclusión y justicia.

Parte II

El PEC en la Política Educativa Federal y Estatal

2. La política educativa federal: entre la determinación unilateral y la participación nacional

La democracia vista, en una primera caracterización, como ejercicio político, en la actualidad se reduce a elecciones de autoridad de gobierno regulares. Pero, sin duda, la representatividad como principio democrático poca relación real mantiene con la manera como se desarrolla el proceso de selección y elección de los representantes para el gobierno, más que representantes políticos de la sociedad, a partir del desconocimiento de la diversidad de opciones que exige la identificación de los ciudadanos como representables. Tal posibilidad de la representabilidad surge, de igual modo, de la propia identificación y de la de los otros, en tanto que conciencia de pertenencia, con la comunidad, la región o la nación.

Así, se presenta en el actual escenario político del país la incapacidad de convocatoria del gobierno mexicano, para impulsar la construcción de una expresión política para los profundos problemas sociales en un marco institucional-democrático. Un marco democrático, más que necesario, indispensable, para evitar se imponga la dicotomía de intereses enfrentados de grupos; y que, a la vez, sea el simiente de procesos de recuperación de sentidos y sentimientos de identificación con un proyecto de país, nacionalmente construido; mismo que ha de ser la fuente de orientación para la construcción en consonancia de un proyecto educativo nacional, apoyado por un proyecto político y social de Estado.

Contrariamente, "hoy", en nuestro país, el discurso u opinión que ponga en entredicho o niegue a la estrategia de crecimiento explotador (propia de los conservadores de ultraderecha, más que liberal, como ya se estableció en el capítulo anterior), es desacreditada como una postura, pensamiento o conducta antidemocrática o arcaica. Esto, en el fondo es la estrategia de la con-

centración del capital; que favorece a los capitales de las grandes empresas trasnacionales, transformando a los países en simples mercados, en consumidores para que se puedan reproducir éstos. Se percibe claramente el papel que se le está dando a la democracia; la democracia como el gran vehículo protector de determinados intereses económicos que no son nacionales, aunque sí de una minoría de conacionales. Así, lo que se está defendiendo no es la democracia, lo que se está defendiendo es un proyecto de crecimiento económico que favorece a una minoría. Se busca, entonces, el mecanismo para protegerlo y aparece el argumento basado en un valor, que se cuida sea un valor compartido por todos como es, entre otros, el valor de la democracia; porque éste está asociado al valor de la igualdad, al de la participación, al de la alternancia en el ejercicio del poder. Sin embargo, tras ese discurso está la realidad de la exclusión.

La carencia de una expresión política nutrida por los problemas sociales, es reflejo de la inexistencia de un lazo entre los movimientos sociales (fundados en los trabajadores, en sectores urbanos y rurales, los profesionales, y en los grupos étnicos) y los partidos políticos; que acepten colocar claramente las luchas sociales dentro de un marco institucional que podríamos llamar, al menos formalmente, democrático. Lo anterior, producto, en primera instancia, de la gran desigualdad entre la población del país, que impide avanzar más allá de una supuesta democracia política, hacia una democracia social basada en el reconocimiento por ley, en negociación colectiva, de los derechos de todos como nación.

Pero esto último parece no ser compatible con la realidad de México, donde el Estado ha dirigido casi permanentemente tanto la acción económica y la política social. Así, quizá sólo una radicalidad política, apoyada en el reconocimiento y la inclusión, permitirá enfrentar y superar el peligro contenido en un gobierno de élites conservadoras (ya que más que liberales, se muestran dispuestas a conservar para sí los privilegios del dinero y el poder) apoyadas en una economía mundial que ha globalizado la explotación. De aquí lo comprometido y descontextualizado que resulta asumir, desde la oficialidad, un discurso de reconocimiento de la ciudadanía y de los ciudadanos, cuando la cotidianidad de la vida de los habitantes lo que evidencia son escenarios de manipulación y exclusión.

Todo proyecto educativo tiene una dimensión política como base. No únicamente por el modelo de sociedad que perfila -y en consecuencia la tendencia a mantener o transformar las relaciones sociales- sino también porque afecta al funcionamiento del sistema educativo como instrumento de poder; a los intereses de quienes controlan la Secretaría de Educación y el propio sector; afecta al gasto público y a la reorientación de dicho gasto que favorece a sectores privilegiados; la práctica de las organizaciones gremiales de docentes, recurrentemente más preocupadas por reivindicaciones salariales y sectarias y el establecimiento de relaciones clientelares que por la eficacia de la labor; a las familias, que deben cambiar su papel subordinado por el de partícipes en la gestión institucional. Inversamente, maniobras como privilegiar la educación privada lleva a consecuencias de mayor inequidad y de justificación social de las diferencias.

Lo que el país requiere es avanzar hacia un escenario donde la igualdad de oportunidades educativas sea el objetivo prioritario de las políticas educativas. La oportunidad esta en revalorar el fin de la educación en su aportación para la construcción de una sociedad justa. Lo que sin duda alguna, requiere de mejores ambientes de aprendizaje para los pobres, pero no sólo y ya no más, por los mismos caminos en que se ha venido delineando en las últimas décadas.

2.1 Las fuentes de la política educativa federal

La diversidad de influencias y sectores que han sometido históricamente a nuestro país, especialmente en el campo de la educación convergen, sin embargo, en un hecho: Han impedido, por subordinación de las autoridades correspondientes en cada tiempo, la construcción de un proyecto educativo propio, público por su proceso de elaboración y nacional por la envergadura de la participación. Contrariamente, lo que se tiene es una serie de intentos de protagonismo gubernamental, que poco tienen que ver con políticas educativas de Estado y de proyecto de nación. De aquí lo comprometido que resulta tratar de justificar al actual gobierno como hacedor de políticas públicas; cuando de entrada se están obviando al menos dos cuestiones: primera, que el término "políticas publicas" alude de inicio a una propuesta académica de acercamiento al estudio de las políticas gubernamentales, buscando dar cuenta de su efectivo componente de publiceidad; segunda, que esta perspectiva se desarrolla en Estados que se encontraban ya en una fase madura como Estados liberales y democráticos.

> Debido a que las sociedades en que este nuevo campo emergió y se ha desarrollado hasta ahora, especialmente Estados Unidos e Inglaterra, tienen configuración estatal liberal democrática y, por tanto, el Estado responde sistemáticamente al interés público en tanto interés del "público ciudadano", es también normalmente asumido que tal solución de problemas se refiere fundamentalmente a los problemas que tiene que enfrentar todo el gobierno en una sociedad democrática.
>
> Así, es en buena medida por el hecho histórico contingente de que tales sociedades tienen su problema estatal básicamente resuelto, que el poderoso y trascendental movimiento intelectual de las ciencias de política, quizá el más importante en la segunda mitad del siglo, ha tendido a centrar su foco analítico en el proceso decisorio y de políticas de las instituciones de gobierno (Bazúa y Valenti, 1993:25).

En tal sentido, resulta por demás ilustrativo el hecho de que el gobierno de México, incluso, más allá de los sectarios intereses internos ha de responder a las presiones y "sugerencias" externas. Nuestro país se encuentra actualmente integrado por varias instituciones, organizaciones y tratados internacionales, entre las que sobresalen por su influencia el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Comunidad Económica para América Latina, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, la Organización Mundial de Comercio, la Organización de Países del Pacífico APEC, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, el tratado de libre comercio con chile, el tratado de libre comercio

con Japón, Tratado de libre comercio con Israel, Tratado de libre Comercio con la Comunidad Económica Europea, UNESCO, Declaración Universal de los Derechos Humanos, Resolutivos de la Conferencia de Jomtiem de Educación para Todos.

La gran cantidad de argumentos que desde el interior y exterior se hacen eco en la clase política y económica nacionales se agrupan en torno a la necesidad de integrarse al club de las naciones desarrolladas, como estrategia verbal, para justificar la "flexibilización" normativa en todos los ámbitos de la vida nacional; y la ampliación de privilegios de los grupos que desde el poder nacional e internacional pretenden adueñarse cada vez más de la riqueza nacional se han dejado sentir ya de manera directa en las últimas dos décadas en el sector educativo. Por esto, la política propia del campo educativo se enfoca deliberadamente e incluso de manera cínica, hacia la conformación de un escenario restrictivo, no formal, pero si real, donde la desventaja sociocultural de los alumnos sea justificación suficiente para su fracaso escolar, y ya no más el Estado y su tendenciosa incapacidad.

2.1.1 Influencias externas

El contexto mundial y su dinámica de la cual es parte necesariamente nuestro país, lo ha llevado a asumir una serie de compromisos con instituciones internacionales, en ocasiones contrarios al propio interés nacional, como lo es el continuar dogmáticamente aplicando los requerimientos pretendidos por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Pero, también, podemos encontrar anexiones a tratados o resoluciones de carácter humanitario y de desarrollo social, que aún cuando se asumen como compromiso aceptado pocas veces se concretan en acciones hacia la población; tal es el caso de la Declaración Universal de los Derechos Humanos o las resoluciones de las conferencias de Educación para todos de Jomtiem 1990 y Dakar 2000.

Sin embargo, sea para bien o para mal, estas tendencias marcadas desde el exterior se dejan ver en los documentos y discursos oficiales que dan cuenta de los lineamientos de política educativa de los gobiernos en turno.

2.1.1.1 El Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional

En el contexto actual de conquista de los mercados y de las naciones por parte del capital, encuentra sentido el papel de "buen samaritano" que pretenden para sí el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Contexto en el que el mercado se hace aparecer como filosofía social, cuando no es otra cosa que la clara expresión del interés y necesidad del capital. Organismos, estos, que de acuerdo a sus funciones originales,[41] sirven de voceros de tales intereses y portadores de los llamados "programas de ayuda", se constituyen en la herramienta fundamental para el control de los procesos de transformación de los países que carecen de recursos económicos para sostener sus propios proyectos de desarrollo. Consecuentemente esto limita la capacidad de autodeterminación económica y política de los países receptores de esos programas, propiciando una dependencia que pretende ser negada dentro del concepto de globalización.

El BM es propiedad de todos sus países miembros, que deben serlo también del FMI. Cuando se incorporan, garantizan una suscripción de capital que depende de la riqueza de cada uno. Ello determina el número de votos de cada Estado. Así, por ejemplo, Estados Unidos controla más del 17% de los votos, mientras que, juntos, 45 países africanos sólo controlan el 4%. La distribución de votos en el FMI sigue la misma dinámica: el G-7 (grupo que engloba a los siete países más industrializados del mundo) y los países de la Unión Europea disponen del 56% de los votos en la junta ejecutiva, cuando sólo representan al 14% de la población mundial. Las decisiones de ambas instituciones están de esta forma determinadas por los intereses de las grandes potencias (www.bancomundial.org).

Las líneas de acción señaladas por dichos organismos internacionales como "recomendaciones", se pretenden mostrar plenas de neutralidad, cuando re-

[41] Los fines del Fondo Monetario Internacional, según su Convenio Constitutivo, incluyen el fomento de la expansión y el crecimiento del comercio mundial, la estabilidad de los tipos de cambio, la evitación de devaluaciones cambiarias competitivas y la corrección ordenada de los problemas de balanza de pagos de un país. (www.imf.org). Mientras que fundado en 1944, el Grupo del Banco Mundial tiene como misión ir disminuyendo la pobreza para tener resultados duraderos y ayudar a la gente a ayuderse a sí misma y al medio ambiente que la rodea, suministrando recursos, entregando conocimientos, creando capacidad y forjando asociaciones en los sectores público y privado. (www.bancomundial.org).

sulta evidente que sus objetivos reales son producir específicas transformaciones en el ámbito de la economía, la legislación laboral y social, entre otras, en función de las demandas exigidas por un determinado modelo económico-social. Lo que en la práctica se traduce en estrategias políticas que impulsan la adecuación de diferentes realidades histórico-sociales a marcos de interpretación elaborados, las más de las veces, con desconocimiento o indiferencia frente a la diversidad y las particularidades de las sociedades en las cuales se aplican.

Entre otras razones, el que estos organismos actúen de tal forma se debe a que su función está en cuidar y garantizar las inversiones del capital financiero internacional, ya que, definitivamente, es éste el que determina las condiciones de "confiabilidad" que se requiere exista en el país para recibir y "beneficiarse" de sus inversiones. Se busca asegurar condiciones estructurales de largo plazo, que ofrezcan un alto grado de previsibilidad para la continuidad de reglas de juego y la proyección de la rentabilidad en sus inversiones.

La tendencia en cuanto a la política que se ha de impulsar según algunas de estas "sugerencias", está encaminada a buscar lograr a un mismo tiempo la eliminación de los inconvenientes para el uso de mano de obra, que provienen del marco jurídico, regulador y tributario de cada país, y reducir la oferta relativa de mano de obra no calificada. Lo último, de igual manera, según las recetas de tales instituciones, podría lograrse de la forma siguiente, a saber: reducir las tasas de crecimiento demográfico, de los grupos más pobres de la sociedad ya que, en general, son muy superiores a las de los demás grupos y, en segundo lugar, aumentar la especialización de la mano de obra, especialmente, de los que recién se incorporan a la población activa.

Pero, más dañino que el hecho de que estas instituciones sean las que dicten las políticas "correctas" al país, es el que los gobiernos las acepten como tales y que ejerzan los escasos recursos con que cuentan en aras de realizar y justificar esfuerzos en pro de dichas políticas. La escasa sensibilidad social de los que encabezan los gobiernos es responsable de que se considere de mayor importancia responder a los intereses de los capitalistas y especuladores, que al de los pobladores y menos aún de los de los desposeídos.

La propuesta educativa de estas instituciones, enfocada a lograr generar escenarios atractivos para la inversión, se interesa por buscar maneras de que las personas desarrollen los valores y actitudes favorables para la convivencia y el convencimiento sobre el sistema de vida. No está presente la posibilidad de

ver a la educación como un valor en sí misma, capaz de ofrecer a las personas los elementos que les lleven a desarrollarse integralmente y a ampliar su visión del mundo y de la vida. La educación, para el Banco Mundial es cuestión de "dar oportunidades", entendiendo por esto la ampliación del acceso, prolongación de la escolarización, disminución de tasas de repetición y deserción; es decir; lo que tal institución denomina "buena instrucción básica".

Suponer que mayor escolaridad (según la teoría del Capital humano aún proclamada, después de tres décadas de fracaso, por los organismos financieros internacionales) es igual a mayor desarrollo nacional y personal, ha sido de los peores errores de nuestro país. En el momento actual que la realidad muestra que, históricamente, se tiene de manera efectiva el mayor grado de escolaridad poblacional, también se tiene el mayor rezago social de la historia. El mayor número de pobres se corresponde con el más alto nivel escolar de la población.[42] No se puede dejar a la educación una tarea que corresponde a todos los sectores que conforman y regulan la vida de una sociedad.

En un nivel más profundo y menos visible, ésta concepción de la educación apuntaría a legitimar las diferencias debidas a condiciones sociales injustas bajo la apariencia de ser éstas el resultado de lo que es, no su causa sino su consecuencia: niveles y calidad de educación diferentes. Se requiere que cosas tan fundamentales como el desarrollo y la educación dejen de estar regidos primordialmente por criterios economicistas, y que los expertos se pongan al servicio de una visión humanista, para que algún día el Banco Mundial sea verdaderamente mundial; esto es, que sea un efectivo instrumento en favor de la humanidad entera y no de sectores internacionales privilegiados.

Sin embargo, ahora resulta que no les es suficiente a los organismos internacionales el grado de escolaridad de la población, si no que requieren de elevar el nivel de socialización y las habilidades "útiles" al sistema productivo, al mercado y al capital. Que sean sociables, sí pero, además, que sean hábiles y estén dispuestos a seguir aprendiendo. Que sean flexibles a las necesidades cambiantes del capitalismo.

[42] Según informe del Banco Mundial "a pesar de los avances, los niveles de pobreza permanecen elevados, con al menos 25 millones de personas viviendo en pobreza actualmente y con una persistente y sustancial diferencia de desarrollo entre regiones y grupos étnicos. Más aún los pobres pueden ser más vulnerables a los futuros choques del mercado laboral". La Jornada, miércoles 9 de abril de 2008.

No es casual que en la presentación que hace el Presidente de la República Vicente Fox del Programa Nacional de Educación 2000-2006, de manera por demás explícita exprese su convicción de que la educación tiene un papel central en las políticas públicas a impulsar por su gobierno; en la lógica de que la aspiración de construir un país donde "todos" tengan oportunidad de lograr mejorar su nivel de vida, se relaciona directamente con la posibilidad de lograr conformar un sistema educativo que forme parte de la competencia entre las personas y entre los mercados. Lo que, para remarcar la postura del Estado, se muestra como el único camino "seguro" para planear el destino y actuar en consecuencia (SEP, 2000).

La concepción de equidad del BM resulta llamativa. No se trata de que mediante el sistema educativo se busque deliberadamente crear la conciencia y apuntar a acciones tendientes a construir una sociedad más justa. Para el BM la equidad tiene dos aspectos principales: el derecho de todos a acceder a la educación básica y la obligación del gobierno de asegurar que no se niegue educación a los candidatos calificados porque son pobres o son mujeres o provienen de minorías étnicas desaventajadas o de regiones geográficas aisladas o tienen necesidades de educación especiales.

Otorgar primacía a la educación puesto que "la educación es más importante que nunca para lograr el desarrollo económico y la reducción de la pobreza". Esto se repite constantemente, pero se omite por lo general algo que el propio BM señala "La educación por sí sola no reducirá la pobreza, se necesita también políticas macroeconómicas e inversiones físicas complementarias". Pero, lo que no se menciona, y menos se aclara, es cuáles son las medidas sugeridas que realmente apuntan a dicha meta, dado que las medidas habitualmente receradas lo que han logrado es aumentar la pobreza, aún en países con altos niveles de educación.

2.1.1.2 La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)

El discurso de esta organización, apegado a los intereses que representa, no sorprende cuando muestra de manera indisoluble la relación necesaria entre educación e incremento de la riqueza de las naciones -poco que ver con el desarrollo personal-. Según un estudio reciente, en el sentido de validar su propuesta, esta organización sobreponiendo, de hecho, su estatus de representante de los países ricos de la propia UNESCO, se congratula de demostrar que "al aumentar la riqueza nacional, la educación también beneficia a

los individuos. Las personas con un mejor nivel educativo tienen mejores posibilidades en el mercado laboral. Teniendo, además, mayores probabilidades de estar y permanecer empleadas, y entre mejor calificados estén mayor será su ingreso" (UNESCO-OCDE, 2002).

Para el caso específico de México, país que después de ingresar a la organización, se vio obligado a someter su sistema educativo a la evaluación, en aras de determinar la relación existente entre tal sistema y las necesidades del sistema económico nacional y mundial, los resultados que ofrecieron las evaluaciones realizadas a los diferentes niveles educativos demostraron lo que se sabia demostrarían. Sin embargo, bajo esta justificación, se perfiló la urgencia de conformar un sistema educativo que ha de responder a las exigencias del mercado y el capital. Dejando de lado y casi en el olvido lo que la Carta Magna del país ordena al Estado Mexicano, que es, precisamente, ofrecer la posibilidad de que en el sistema educativo nacional los mexicanos obtengan una formación integral, que los prepare para la vida, y no sólo para servir al capital.

Los escasos logros de México en el campo de la educación, según la OCDE, obligan a tomar medidas precisas que vinculen directamente la educación "útil" con las necesidades de los empleadores y los "inversionistas", que son los que hacen realidad el progreso de las naciones. Aun cuando se reconoce la mayor cobertura generacional del sistema educativo, se obliga a incrementar los niveles de escolaridad en al intención apenas de ofrecer una mano de obra más socializada y con habilidades para el trabajo, cuyas exigencias cada vez son más específicas. La OCDE ha "recomendado" a México que ponga en marcha "mejoras significativas" (entendidas como medidas de adecuación) para que alcance los niveles educativos del resto de los países miembros. La continua comparación con los estándares promedio de los países integrantes se muestra como manera de legitimar la necesidad del Estado Mexicano de anteponer los intereses de pertenencia a los intereses de la población.

La "realidad de los números" se muestra como la realidad por sí; las mediciones de habilidades se consideran un hecho en sí mismo. Por ejemplo:

> La calidad del mercado laboral se verá influenciada por los resultados educativos de la población que actualmente se encuentra en edad escolar. En México, sólo 6.9% de los jóvenes de 15 años de edad está en los dos niveles más altos de desempeño en capacidad de lectura (el promedio de la OCDE es de 31.2%). Estos estudiantes demostraron haber adquirido habilidades relevantes y avanzadas

que se demuestran con la aplicación y reflexión de la información leída. Por otro lado, el 44% de estudiantes mexicanos de 15 años están al nivel o por debajo del nivel más bajo de desempeño evaluado por la OCDE, comparado con un promedio de la Organización de 18%. Estos estudiantes han adquirido a lo sumo, las habilidades de lectura más básicas, lo que les permite realizar sólo tareas simples como identificar el tema principal o hacer conexiones simples. Estos estudiantes podrían no estar capacitados para continuar adquiriendo el conocimiento y las habilidades necesarios para beneficiarse totalmente de las oportunidades educativas (OCDE, 2002).

La OCDE ha recomendado a México: (a) la disminución de la proporción maestro-alumnos, donde la alta concentración de alumnos por grupo disminuye la posibilidad de crear un ambiente de aprendizaje más efectivo. Esto se refleja en la disminución de tiempo por estudiante y en los bajos resultados. De igual manera, se ha dejado ver la (b) tendencia a empatar las horas de estudio con los promedios de la misma. Otra cuestión ha sido (c) la introducción pronta de la tecnología a la escuela y al aula. Se requiere también de (d) disminuir la alta carga de trabajo para los maestros; al tiempo que se requiere de (f) incrementar la inversión en las instituciones educativas como un porcentaje del PIB.

Aunado a todo la anterior, en México "se sugiere" establecer incentivos para el empleo, tales como una reforma fiscal y menos costos laborales no salariales, y un mejor balance en la provisión de protección, además de políticas laborales activas. En el caso de México es necesario crear los incentivos para que el empleo "informal" se "formalice" y que los trabajadores reciban mejores posibilidades de capacitación. El tema de la capacitación es fundamental ya que mientras que la fuerza laboral en México cuenta con un promedio de 8 años de estudios, el promedio de la OCDE es de 10 a 14 años (OCDE, 2003).

Para la OCDE queda claro que la educación ha de estar al servicio del mercado laboral y del capital. Entonces, según esto, México ha de enfocar (tal parece que está en camino) las pilas al logro de tan ansiado fin.

2.1.1.3 Banco Interamericano de Desarrollo

Para esta institución, con base en lo que representa su propia tradición en tanto que orientadora de las políticas sociales en la región, para acelerar el

ritmo y la calidad de la educación, se requiere de seguir al menos uno de los siguientes caminos: "en primer lugar, mejorando el suministro de servicios educacionales de calidad a través de la reforma institucional, y en segundo lugar, incrementando la demanda de educación a través de una mayor calidad y un menor costo" (BID, 1998:141). Lo que, sin embargo, y a la luz de la historia de ésta institución y sus recomendaciones realizadas en el pasado, la mayoría con resultados de fracaso, no se observa ninguna precisión en su propuesta, limitándose a señalar solamente lugares comunes.

Para este banco regional resulta de primera importancia la construcción de escenarios sociales apacibles y de disponibilidad de recursos humanos calificados laboralmente a partir de una prolongada historia de escolarización, lo que considera elemento indispensable en el grado de socialización y asimilación de los valores de mercado apreciados por los empleadores. De ahí el especial énfasis en cuestiones de escolaridad comparada entre regiones que compiten por la inversión.

> Si bien tanto en Asia oriental como en América Latina se observan proporciones similares de la población de más de 25 años que ha cumplido la educación primaria, Asia oriental muestra un 50% más de graduados de nivel secundario. Sólo un 25% de latinoamericanos ha completado la educación secundaria, en comparación con un 36% en Asia oriental. Estos deficientes resultados reflejan problemas en la oferta y la demanda de educación. Al ofrecer una educación de deficiente calidad a un costo relativamente elevado, los estudiantes terminan repitiendo excesivamente los grados. Al mismo tiempo, aquellos que completan la escuela primaria aprenden menos que los estudiantes de edades comprables de otros países. Desde el punto de vista de la demanda, el elevado costo de asistir a la escuela, junto con un rendimiento privado relativamente bajo, estimulan a muchos niños a abandonar más pronto la escuela (BID, 1998:141).

Existen numerosas explicaciones para este comportamiento deficiente, pero un importante factor es la organización institucional de la educación pública. Los sistemas de educación pública están estructurados en formas que generalmente aíslan a los maestros y a los administradores de la responsabilidad ante el gobierno y ante las familias a quienes sirven. En vez de procurar mejorar las técnicas pedagógicas, recoger información acerca del rendimiento de los estudiantes o recompensar a los maestros excelentes, los sistemas de educación han procurado tradicionalmente imponer uniformidad y recompensar la mediocridad. Como consecuencia, las organizaciones de maestros son fuertes, y la capacidad de los gobiernos, las familias e incluso los administradores para modificar el sistema es bastante limitada (BID, 1998:141). Lo que es evidente,

es que para este organismo financiero resulta apremiante la incorporación de los estándares y prácticas privadas a las instituciones publicas, aunque esto implique que dejen de serlo. La apuesta es por la privatización del servicio y su inserción en la dinámica de la competencia y el mercado.

2.1.1.4 La Comisión Económica para América Latina (CEPAL)

Quizá es la organización que más logra concretar su influencia en campos concretos de la vida de los países latinoamericanos por la cercanía que mantiene con los tomadores de decisiones de la región y la capacidad de influir sobre los gobiernos a través del "convencimiento" y condicionamiento.

Concebida como una organización tendiente a buscar armonizar el desarrollo de la región Latinoamericana, partiendo de lograr consolidar ambientes nacionales atractivos para los capitales, representa a nivel regional lo que la OCDE entre los países ricos.

De 1992 data un documento denominado "*Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*" que en su momento marcó las pautas concretas que en educación fueron asumidas por los países miembros. En él se delinean los objetivos y características de las políticas educativas a seguir para ingresar "con éxito" al concierto de la competencia económica internacional, con la agravante de que al no asumirlos se estaría condenando a estas naciones al rezago y a su población a la miseria. Así, se marcó como primer desafío externo "compatibilizar las aspiraciones de acceso a los bienes y servicios modernos con la generación del medio que permita efectivamente dicho acceso: la competitividad internacional" (CEPAL, 1992:17). Para esto el papel de la educación era evidente, ya que "la generación de capacidades y destrezas indispensables para la competitividad internacional (crecientemente basada en el progreso técnico) reciben un aporte decisivo de la educación y de la producción del conocimiento en una sociedad" (Idem: 17).

En cuanto a los sistemas educativos de la región se establece como conclusión que "presentan obvias deficiencias en lo que respecta a la calidad de sus resultados, a su pertinencia con respecto a los requerimientos del entorno económico y social" (Idem). A la vez que su rigidez institucional fortalece la burocratización y una escasa vinculación con el contexto externo. En ese sentido se fortalece la idea de que la posible transición a la modernidad de estas sociedades estará dada en la medida en que éstas conviertan en priori-

dad a la educación y la producción del conocimiento. Para lograr incursionar en la dinámica de una ciudadanía moderna y efectiva se requiere un esfuerzo efectivo en materia de competitividad; de donde se propone la estrategia de adoptar como criterios orientadores "de las políticas a la equidad y el desempeño, y como lineamientos de reforma institucional la integración nacional y la descentralización" (Idem: 18).

Para esto, vale la pena recuperar ampliamente la orientación de la estrategia recomendada por esta institución, ya que permanece como eje central en la política educativa del régimen de Vicente Fox 2000-2006, y del actual:

> Los cambios que se proponen se orientan en las siguientes direcciones principales: I) desde el punto de vista político, se trata de asumir las actividades de producción y difusión de conocimientos como tareas estratégicas de largo plazo que requieren el más amplio consenso posible entre los diferentes actores sociales, y un compromiso financiero estable en su desarrollo; II) desde el punto de vista de los contenidos, de focalizar la acción en los resultados de la educación, la capacitación, la ciencia y la tecnología, y en su articulación con las exigencias del desempeño de las personas, las empresas y las instituciones en los diferentes ámbitos de la sociedad; III) desde el punto de vista institucional, de romper el aislamiento de los establecimientos educativos y de generación y transmisión de conocimientos, e introducir modalidades de acción en que los actores tengan mayores márgenes de autonomía en las decisiones, así como mayor responsabilidad por los resultados (Idem: 19).

Todo lo cual se perfila como fundamento de justificación de una política que busca fortalecer los vínculos entre la educación formal, la capacitación y el hacer científico y tecnológico con el sector productivo. Para esto se hace un planteamiento muy concreto con relación a la política que se ha de seguir: primero, superar el aislamiento presente en el sistema entre la educación, la capacitación y la adquisición de conocimientos científico-tecnológicos; segundo, asegurar el accesos universal a los códigos de la modernidad; tercero, impulsar la creatividad en el acceso, la difusión y la innovación en materia científico-tecnológica; cuarto, gestión institucional responsable; quinto, profesionalización y protagonismo de los educadores; sexto, compromiso financiero de la sociedad con la educación, la capacitación y el esfuerzo científico-tecnológico; y finalmente, la cooperación nacional e internacional (Idem:19).

Este tipo de planteamientos se ha venido fortaleciendo de tal modo que se han convertido en el núcleo de las propuestas y políticas concretas dentro de

cada país. En el caso de México esto se observa con la puesta en marcha de una estrategia de gobierno que desde el año dos mil, aunque ya antes se habían venido perfilando, se propone responder a tales exigencias contextuales, pero sobre todo de los sectores productivo y empresarial. Lo que se pone de manifiesto en la tendencia de formar a las mayorías para que respondan a ciertos intereses, que no son los suyos, sobre las necesidades formativas de la ciudadanía y el desarrollo personal y social.

> La propuesta original de la CEPAL incluía un enfoque -integral y sistémico- que ponía de manifiesto la relación viva y estrecha entre educación y estilos de desarrollo. El camino recorrido nos invita a realizar una relectura y una actualización de aquel material para recuperar lo esencial de su mensaje: la necesidad de pensar las nuevas políticas educativas -sus objetivos y renovadas metas- y su vinculación con los modelos de desarrollo. La educación no actúa en el vacío, ni se puede esperar de ella que tenga efectos igualadores si esa lógica no se ve perfilada en las dimensiones económicas y sociales de los diferentes proyectos nacionales.
>
> Esta perspectiva resulta pertinente para analizar y proyectar lo educativo en el siglo que iniciamos, y que no presenta, por ahora, elementos alentadores para los países que integran el espacio latinoamericano (CEPAL, 2002).

Desde esta perspectiva América Latina tiene que prepararse para integrarse a la revolución de la nueva economía digital, la que en este proceso de mundialización -no de integración- "resulta indispensable como arma para combatir el rezago económico" (CEPAL, 2002). Para lograr tal cosa, el papel de los gobiernos resulta indispensable e impostergable. "Son necesarias políticas que apoyen la educación para contar con una mano de obra más calificada y se aumente la productividad" (Idem, 2002).

Esta comisión pone el énfasis en la tecnología como la caja de Pandora, de donde han de surgir las soluciones milagrosas a los problemas de la región. Así, sugiere que es indispensable poner en la agenda de los países latinoamericanos la importancia de las tecnologías de la información para que a través de ellas se impulse el crecimiento económico de la región (Idem, 2002).

La educación, entonces, es el elemento que prepara para servir en el mundo laboral y de consumo. Educar es indispensable para no rezagarse en la carrera por ofrecer el mejor atractivo, tanto en recursos humanos capaces, disponibles y dispuestos, como en seguridad de prosperidad a la inversión. Sin embargo, desde dentro de la propia institución se reconocen los riesgos de exclusión que conlleva una política alejada de una perspectiva de desarrollo

social amplio, privilegiando un sólo aspecto, como el laboral, sobre la formación integral de las personas:

> El aumento de la escolaridad media de la juventud en los últimos decenios, en comparación con la de sus padres, no se ha traducido en un mejoramiento suficiente de oportunidades para los jóvenes que provienen de las capas sociales más pobres. Estos ganan de 30% a 40% menos que los que, teniendo el mismo nivel de instrucción, provienen de hogares de ingresos más altos (CEPAL, 1998). Los países -y sobre todo aquellos que necesitan una base más amplia de conocimientos técnicos para desarrollar sus economías- no pueden darse el lujo de seguir excluyendo en el largo plazo a gran parte de su población de los beneficios de una educación y una capacitación de buena calidad. Además, las desigualdades sociales plantean problemas de desconfianzas recíprocas en el lugar de trabajo y en la sociedad en su conjunto. El meollo del debate político es la conciencia creciente de que la transformación mundial que prometía aumentar la prosperidad también podría acrecentar la desigualdad y la división social (Beverley Carlson,* 2002:124).

Sin embargo, suponer un cambio de rumbo efectivo hacia el desarrollo de las naciones y sus habitantes, como estrategia de las instituciones económicas internacionales, representa asumir una postura ingenua frente a la evidente realidad que excluye a la mayoría y beneficia a los pocos que se aprovechan de las tendencias sugeridas. Sobretodo sería no querer ver que éstas son sólo portavoces de los intereses de este último grupo.

2.1.1.5 Declaración universal de los derechos humanos

Esta declaración tiene con nosotros ya 60 años, fue adoptada y proclamada por la Resolución de la Asamblea General 217 A, el 10 de diciembre de 1948. Lo que implica que nuestro país desde tal fecha ha sido requerido a cumplir con ese compromiso contraído, lo contenido en tal documento mantiene vigencia. Sin embargo, como acontece con la mayoría de adhesiones internacionales firmadas por nuestros gobiernos, escasa repercusión encuentran en los hechos cotidianos de aplicabilidad y respeto de lo que se ha contraído como obligación.

* Se desempeña en la División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la CEPAL.

A la letra en su Artículo 26 establece:

> 1. Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos.
> 2. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos, y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.
> 3. Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos.[43]

Estas prerrogativas de entrada sugieren que la población, sin distinción, de un Estado por el hecho de haber nacido en su territorio gozará del beneficio que ofrece un servicio educativo de Estado tendiente a fortalecer la formación integral individual y de la colectividad. Sin embargo, la evidencia social de abandono y precariedad en que cotidianamente gran parte de la gente de nuestro pueblo tiene que sobrevivir en el día a día, pone de manifiesto las contradicciones estructurales y sisténicas que permanentemente han venido fortaleciendo las instituciones oficiales y privadas, donde el valor que más les interesa preservar es el del capital y la propiedad privada.

El derecho de asistir a una escuela, cuando tales condiciones así lo permiten, no necesariamente se traduce para los alumnos en una oportunidad efectiva para avanzar hacia niveles superiores de humanidad y calidad de vida. La política educativa presenta a la escuela como una institución con obligaciones sociales, como un espacio donde todos caben; pero muy poco se hace desde esa política para diseñar estrategias reales que hagan de las escuelas centros de formación pertinentes y eficientes, donde los asistentes tengan la oportunidad de ir construyendo un proyecto de vida alternativo al de aquellos que se han visto marginados.

Parece que la incorporación de tales principios de derecho no encontró de inicio dificultad alguna de ser incorporados a la constitución nacional, con-

[43] http://www.cinu.org.mx/onu/documentos/dudh.htm

siderando, que en su mayoría ya estaban contenidos desde 1917. Pero una cosa es su enunciación y otra la que el contexto histórico del país muestra, toda vez que la preocupación de los gobiernos en turno se ha enfocado hacia el incremento de la matrícula, basados en el supuesto de la escolarización de la sociedad para enfrentar los retos de competencia laboral interna y externa. Escolarización en este país escasamente se corresponde con formación integral como lo marca la obligación constitucional.

2.1.1.6 Jomtiem 1990 y Dakar 2000

La conferencia de Jomtiem (Tailandia, 1990) representó el primer acercamiento serio de las naciones con el compromiso de educar a la población del mundo, sobre todo de aquella que históricamente ha sido marginada de tal servicio. Se reconoce la importancia de la educación en el proceso de desarrollo de las naciones y en el de las personas. En 1990 se acepta de manera formal por parte de los Estados firmantes el compromiso de adhesión a los requerimientos consensuados en está primera conferencia mundial de educación.

> Los compromisos asumidos están representados por los objetivos planteados como prospectiva inicial hacia el año 2000:
>
> 1.- Ampliación del cuidado y el desarrollo del niño en la primera infancia.
> 2.- Acceso universal a la educación primaria y terminación también antes del año 2000.
> 3.- Reducción a la mitad de los niveles correspondientes a 1990 en cuanto al analfabetismo adulto, con especial atención a la alfabetización de las mujeres.
> 4.- Mejora de los resultados del aprendizaje, basada en el logro de unos determinados niveles previamente establecidos.
> 5.-Expansión de la educación básica y la capacitación para jóvenes y adultos.
> 6.-Mejora en la difusión del conocimiento, las habilidades y los valores necesarios para un desarrollo sostenido (Jomtiem, 1990).

Sin embargo, bastaron pocos años para mostrar que la realidad sería superior a las promesas y los compromisos se quedaron apenas en el papel firmado.

Al llegarse el 2000 y convocar a un nuevo foro mundial (oficial) por parte de la UNESCO, lo que se entregó como resultados de la década, sólo fueron tenues logros. El problema, continuaba presente. Así, Dakar (Senegal) se convirtió en el foro de los lamentos y justificaciones. El Foro tenía como propósito presentar los resultados globales de la evaluación de la década de

"*Educación para Todos*" (EPT) -lanzada en Jomtien, Tailandia, en marzo de 1990- y aprobar un nuevo Marco de Acción, fundamentalmente para continuar la tarea. Ya que -como ya era evidente desde mitad de la década- no se alcanzaron las seis metas que se fijaron en Jomtien para el año 2000. El Marco de Acción aprobado en Dakar esencialmente "reafirma" la visión y las metas acordadas en Jomtien en 1990 y recorre ahora el plazo de 15 años más, hasta el año 2015.

Sin embargo, es en Dakar donde se fortalece el principio de la "Educación de Calidad". Cuando se retoma la idea de que sí es importante abarcar cada vez más una mayor población, pero al mismo tiempo que el servicio que se ofrece sea de calidad. Esa idea de la "calidad" que en México se empezó a introducir desde la década pasada, se ve fortalecida por el reconocimiento en el discurso internacional, lo que llevó a maximizar la premisa de la educación de calidad como un servicio de las escuelas de calidad. Se habla de reformar a la escuela, más no de la necesidad de reformar al sistema.

2.1.2 Influencias internas

El proceso educativo, en tanto que resultado intencional de la acción de instituciones educativas genera una serie de conflictos, que involucran tanto a grupos de poder económico y político, como a sectores sociales ligados con la religión y la cultura enfrentados con el Estado. Hay una fuerte lucha por participar en su definición y la toma de decisiones acerca de su contenido, dirección, ritmo, cantidad y calidad. La educación participa de las características de la lucha política: se lucha por recibir los beneficios educacionales, por participar en su proceso, por orientar su contenido y los modos de impartirse. Alrededor del fenómeno educativo hay una permanente lucha por el poder o al menos una permanente competencia entre clases y sectores sociales por la imposición de la hegemonía ideológica y el triunfo de sus intereses específicos. El espacio donde esto ocurre es la política y el Estado, mismo que se asume como la arena donde se median los conflictos, pero que a la vez trasciende el papel de arbitro.

Al interior de las sociedades que se guían por principios democráticos se reconoce expresamente la facultad que tiene el Estado para definir y valorar la educación,[44] los medios de los que se dispondrá y los fines a los que ha

[44] Entendiendo que el Estado se aboca a la búsqueda de las mejores opciones para dar solución a las necesidades o problemas públicos.

de dirigirse. Esta situación, sin embargo, es objeto de cuestionamientos por parte de los grupos dominantes, que la califican de autoritaria. Pero tras estas impugnaciones se esconde el real propósito de los actores en pugna: "La dirección de la sociedad, la obtención de la conformidad social con el sistema o régimen que a cada parte acomoda y conviene, o el triunfo histórico de clase" (Moreno, 1987,27).

En nuestro país históricamente se ha venido trabajando desde el Estado en el campo de la educación con iniciativas, todas, que se corresponden con programas de grupo y gobierno y, poco o nada con la reconsideración, hacia adentro, de la población con una visión de nación, que lleve a la conformación de políticas educativas de Estado que respondan en su proceso de construcción, puesta en práctica y evaluación a un cierto grado de publiceidad; es decir, que puedan ser llamadas públicas por su capacidad de involucramiento social y no por seguir un aparente destino hacia la satisfacción de necesidades del público, mismas que han sido determinadas como tales desde el aparato gubernamental.

> Diseñar un programa de gobierno atendiendo a políticas públicas es, entonces, el esfuerzo por depurar las políticas gubernamentales de intereses corporativos y del clientelismo de grupos de presión. Donde las decisiones públicas sean congruentes con plataformas ideológicas prediseñadas en campañas de los partidos políticos y que, en última instancia, sean producto del diálogo, la argumentación y los acuerdos, donde los ciudadanos realizan sus libertades públicas de expresión, manifestación, reunión, opinión, asociación, prensa (Bejar, 2004: 12).

El caso de la educación, quizá más que otros ha sido tradicionalmente escenario de luchas políticas, mecanismo por el cual, es posible explicar que es inconcebible e inaceptable, que en otros campos como el económico se acepte a un secretario del ramo que no tenga formación económica o que en el campo de la salud se acepte a un funcionario de ese nivel que no tenga formación y experiencia en el ramo. Sin embargo, en el campo educativo, es ya frecuente y casi hasta "normal" que sea encabezado por personajes con nula experiencia en el campo, que no obstante amparados en relaciones personales y políticas con el gobernante en turno se plantan frente a un mundo que desconocen; pero que se empeñan en mantener en la dinámica de los protagonismos, las ocurrencias y los fracasos.

El hecho de que la población en su conjunto, no tenga la oportunidad real de participar en la construcción de políticas públicas en y para el campo de

la educación, ha propiciado un escenario donde sólo unos pocos asumen el derecho de "participar y ser escuchados"; donde por cierto han sido los representantes de organizaciones civiles, empresariales y sindicales (autoasignados y dispuestos a pactar con base en intereses propios) quienes asumen el calificativo de "la sociedad participante". Sirva como ejemplo de lo anterior el caso de la realización del Primer Foro Nacional de Educación Particular en 1997, donde el Maestro José Velasco Arzac, Presidente de la Federación de Escuelas Particulares del D.F. se refiere al perfil del maestro mexicano de la siguiente manera:

> Queremos que las instituciones educativas con las que servimos a México sean excelentes. Atendidas por maestros excelentes que:
>
> Adquieran los valores de que deberán ser modelo y espejo de la sociedad y la habilidad para contagiarlos, tales como:
>
> Responsabilidad.
> Competencia profesional.
> Fidelidad a la verdad.
> Respeto a la libertad educativa y demás derechos de los padres de familia.
> Respeto a las tradiciones de la cultura local y nacional.
> Integridad moral.
> Espíritu de servicio a la sociedad.
> Auténtica vocación docente.
> Sólida formación pedagógica.
> Capacidad de comprensión.
> Capacidad de comunicación.
> Capacidad de diálogo.
> Capacidad profesional para hacer frente a los problemas diarios de su quehacer profesional.
> Capacidad para suscitar aprendizajes analíticos, críticos, globalizantes que permitan una idea adecuada de la realidad, del mundo, del hombre y de la vida.
> Capacidad para analizar las diversas corrientes ideológicas y su aplicación en las diversas normas y rutinas educativas convencionales.
> Comunicador de esperanza.
> Abierto a la corresponsabilidad y coparticipación de los colegas y de los padres de familia.
> Capacidad de promover el mejoramiento permanente de la calidad de la educación y promotor de la eficaz supervisión y evaluación periódica.
> Capacidad para promover el cuidado del medio ambiente.
> Capacidad para participar eficazmente en programas educativos a través de los medios de comunicación masiva (Velasco, 1997).

Este tipo de "participaciones" y propuestas encerradas en el ideal del "buen profesor", y con base en el reconocimiento del tipo de relaciones de poder que se manejan en el sistema social y político mexicano -de subordinación a los parámetros hegemónicos-; tarde que temprano se convierten en el parámetro de valoración del papel desempeñado por los profesores de todo el Sistema Educativo Mexicano. En este caso, los requerimientos expresados como condicionantes de la profesionalidad del profesor se colocan en el plano del deber ser, por lo que es casi imposible que en ese escenario, para planificadores y administradores de la educación, los profesores aparezcan como verdaderos profesionales.[45]

2.2 Las entidades federativas y sus espacios de acción educativa

Según la Ley General de Educación, que rige el destino legal de los servicios educativos en el país en su Capítulo II, referente al federalismo educativo, en la sección 1.- De la distribución de la función social educativa, la mayor parte de las acciones que tendrían que ver con la posibilidad de construir un proyecto educativo en cada entidad de la República están centralizadas institucionalmente en la SEP.[46]

---

[45] Cabe mencionar qua a partir de la Alianza por la Calidad de la Educación, firmada en mayo de 2008 por el ejecutivo faderal y la presidenta del SNTE, tal posibilidad se ve concretada en una serie de exigencias de deber ser y de hacer hacia los profesores, recalcando desde la oficialidad y los grupos en el poder el papal del maestro como el responsable de los resultados educativos.

[46] Artículo 12.- Corresponden de manera exclusiva a la autoridad educativa federal las atribuciones siguientes:

I.- Determinar para toda la República los planes y programas de estudio para la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, a cuyo efecto se considerará la opinión de las autoridades educativas locales y de los diversos sectores sociales involucrados en la educación en los términos del artículo 48;

Reforma 10-12-2004

II.- Establecer el calendario escolar aplicable en toda la República para cada ciclo lectivo de la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica;

Reforma 10-12-2004

III.- Elaborar y mantener actualizados los libros de texto gratuitos, mediante procedimientos que permitan la participación de los diversos sectores sociales involucrados en la educación;

IV.- Autorizar el uso de libros de texto para la educación preescolar, la primaria y la secundaria;

Reforma 10-12-2004

V.- Fijar lineamientos generales para el uso de matarial educativo para la educación preescolar, primaria y la secundaria;

Reforma 10-12-2004

VI.- Regular un sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profasional para maestros de educación básica;

VII.- Fijar los requisitos pedagógicos de los planes y programas de educación inicial que, en su caso, formulen los particulares;

VIII.- Regular un sistema nacional de créditos, de revalidación y de equivalencias, que faciliten el tránsito de educandos de un tipo o modalidad educativo a otro;

IX.- Llevar un registro nacional de instituciones pertenecientes al sistema educativo nacional;

X.- Fijar los lineamientos genarales de carácter nacional a los que deban ajustarse la constitución y el funcionamiento de los consejos de participación social a que se refiere el capítulo VII de esta Ley;

XI.- Realizar la planeación y la programación globales del sistema educativo nacional, evaluar a éste y fijar los lineamientos generales de la evaluación que las autoridades educativas locales deban realizar;

XII.- Fomentar, en coordinación con las demás autoridades competentes del Ejecutivo Federal, las relaciones de orden cultural con otros países, e intervenir en la formulación de programas de cooperación internacional en materia educa-

Por su parte en el Acuerdo Nacional para la Descentralización Educativa en su apartado de Mantenimiento y reforzamiento de la planta física, se plantea como acción principal el "desarrollar un proceso de mantenimiento sistemático, con participación de los tres niveles de gobierno, la comunidad y las organizaciones sociales y productivas, que permita conservar en buen estado la planta física educativa" (SEP, 1989:2001). Lo que:

tiva, científica, tecnológica, artística, cultural, de educación física y deporte,y

XIII.- Las necesarias para garantizar el carácter nacional de la educación básica, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, así como las demás que con tal carácter establezcan esta Ley y otras disposiciones aplicables.

Artículo 13.- Corresponden de manera exclusiva a las autoridades educativas locales, en sus respectivas competencias, las atribuciones siguientes:

I.- Prestar los servicios de educación inicial, básica incluyendo la indígena, especial, así como la normal y demás para la formación de maestros,

II.- Proponer a la Secretaría los contenidos regionales que hayan de incluirse en los planes y programas de estudio pare la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica;

Reforma 10-12-2004

III.- Ajustar, en su caso, el calendario escolar para cada ciclo lectivo de la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, con respecto al calendario fijado por la Secretaría;

Fe de erratas 29-07-1993. Reforma 10-12-2004

IV.- Prestar los servicios de formación, actualización, capacitación y superación profesional para los maestros de educación básica, de conformidad con las disposiciones generales que la Secretaría determine;

V.- Revalidar y otorgar equivalencias de estudios de la educación preescoler, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, de acuerdo con los lineamientos generales que la Secretaría expida;

Reforma 10-12-2004

VI.- Otorgar, negar y revocar autorización a los particulares para impartir la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, y

Reforma 10-12-2004

VII.- Las demás que con tal carácter establezcan esta Ley y otras disposiciones aplicables.

Artículo 14.- Adicionalmente a las atribucionas exclusivas a que se refieren los Artículos 12 y 13,corresponden a las autoridades educativas federal y locales, de manera concurrente, las atribuciones siguientes:

I.- Promover y prestar servicios educativos, distintos de los previstos en las fracciones I y IV del Artículo 13, de acuerdo con las necesidades nacionales, regionales y estatales;

II.- Determinar y formular planes y programas de estudio, distintos de los previstos en la fracción I del Artículo 12;

III.- Revalidar y otorgar equivalencias de estudios, distintos de los mencionados en la fracción V del Artículo 13, de acuerdo con los lineamientos generales que la Secretaría expida;

IV.- Otorgar, negar y retirar el reconocimianto de validez oficial a estudios distintos de los de preescolar, primaria, secundaria, normal y demás para la formación de maestros da educación básica que impartan los particulares;

Reforma 10-12-2004

V.- Editar libros y producir otros materiales didácticos, distintos de los señalados en la fracción III del Artículo 12;

VI.- Prestar servicios bibliotecarios a través de bibliotecas públicas, a fin de apoyar al sistema educativo nacional, a la innovación educativa y a la investigación científica, tecnológica y humanística;

VII.- Promover permanentemente la investigación que sirva como base a la innovación educativa;

VIII.- Impulsar el desarrollo de la enseñanza tecnológica y de la investigación científica y tecnológica;

IX.- Fomentar y difundir las actividades artísticas, culturales y físico-deportivas en todas sus manifestaciones;

X.- Vigilar el cumplimiento de esta Ley y de sus disposicionas reglamentarias, y

XI.- Las demás que con tal caráctar establezcan esta Ley y otras disposiciones aplicables.

El Ejecutivo Federal y el gobierno de cada entidad federativa podrán celebrar convenios para coordinar o unificar las actividades educativas a que se refiere esta Ley, con excepción de aquéllas que, con carácter exclusivo, les confieren los Artículos 12 y 13.

> ...en política debemos diferenciar entre fin, meta y sentido. El sentido de una cosa, a diferencia del fin, está siempre encerrado en ella misma y el sentido de una actividad sólo puede mantenerse mientras dure esta actividad. Esto es válido para todas las actividades, también para la acción, persigan o no un fin. Con el fin de que algo ocurre precisamente lo contrario; sólo hace su aparición en la realidad cuando la actividad que la creó ha llegado a su término -exactamente igual como la existencia de cualquier objeto producido comienza en el momento en que el productor le da el último retoque-. Finalmente, las metas a que nos orientamos, establecen los criterios conforme a los que deben juzgarse todo lo que se hace; sobrepasan o trascienden el acto en el mismo sentido en que toda medida trasciende aquello que tienen que medir (Arendt, 1997:134).

Así las cosas, resulta que las entidades federativas son realmente meros espectadores del proyecto política educativa en turno; toda vez que a lo más que pueden aspirar es a realizar algunas mejoras físicas a sus escuelas, pero no a influir de manera significativa en cuestiones estructurales o sistémicas. Nada surge de la iniciativa de las entidades, incluso las posibilidades de adaptación regional ya están previstas desde el centro.

2.3 El Estado de México ante la expectativa social de la diversidad y su ceñimiento al modelo educativo de la SEP

A pesar de que en la entidad se han realizado esfuerzos para presentar líneas de acción en el campo de la educación como si éstas efectivamente representaran verdaderas Políticas Públicas del sector, no es posible negar la evidente continuidad discursiva entre la entidad y la federación; misma que deja de lado la intención formal y se limita a la reiterada repetición transexenal de propósitos y lugares comunes, tal como lo evidencia una serie de buenas intenciones expresadas dentro del Plan Estatal de Desarrollo 2005-2012:

> En materia de educación este gobierno realizará esfuerzos adicionales. El sistema educativo estará articulado en todos sus niveles, será flexible y participativo, con capacidad para universalizar el acceso a la educación básica y extender las oportunidades en media superior y superior; estará sustentado en valores y se vinculará a la ciencia y la tecnología, para preparar al educando a la incorporación adecuada a su entorno económico y social. El acceso a herramientas como el internet no sólo ampliará el horizonte de aprendizaje de los alumnos, sino que proporcionará elementos para enfrentar los nuevos retos de la economía del conocimiento.
>
> La población escolar contará con oportunidades educativas suficientes, flexibles y de calidad, y se habrá reducido la brecha de desempeño educativo entre es-

tratos y vertientes educativas. Los estudiantes de escasos recursos contarán con apoyos económicos y estrategias financieras para ingresar, permanecer y concluir exitosamente sus estudios. Se habrán incrementado las tasas de matriculación y terminación, y habrán disminuido las de abandono y reprobación.

Los docentes serán más competentes, su práctica pedagógica se centrará en el aprendizaje de los alumnos; se ampliará su reconocimiento social y se actualizarán en forma continua; contarán con planes y programas de estudio permanentes y con los apoyos didácticos necesarios para el buen desempeño de sus funciones (Gobierno del Estado de México, 2006:16).

Sin embargo, no se tiene claridad legal y política para amarrar lo educativo a un proyecto de desarrollo social y humano en el Estado de México; al no existir una Ley de Educación[47] -en fecha de junio de 2009- propia, que determine la responsabilidad estatal con el desarrollo y los requerimientos cuantitativos y cualitativos del sistema no es posible lograr tal conexión. Y no cabe duda que la responsabilidad en esta problemática la tiene el Estado. Pero, la tiene desde todos sus frentes de acción. Ya que si algo se ha venido demostrando en los diferentes informes -evaluaciones- que tuvieron trascendencia periodística (ENLACE y PISA) es que el rendimiento escolar está asociado a los niveles de riqueza. Por lo tanto, si se mantienen los presentes niveles intolerables de desigualdad en nuestro país y entidad, difícilmente se evadirá el destino de marchar cuantitativa y cualitativamente hacia una sociedad empobrecida en su principal recurso: el humano.

Desde la legislatura local (que se supone representa a los diferentes sectores poblacionales de la entidad)[48] se requiere que se impulse la construcción so-

[47] Apenas en fecha reciente, en el mes de mayo de 2008, se realizó una serie de 5 foros regionales, en donde se convocó por parte del legislativo estatal a la ciudadanía a participar aportando sugerencias sobre lo que habría de tomarse en cuenta en una Ley de Educación estatal. Sin embargo, apenas una semana después de terminar tal consulta se presentó una primera iniciativa por parte del grupo parlamentario del PAN. Ante la premura del hecho, y suponiendo cierto nivel de simulación en la consulta el grupo parlamentario del PRD presentó unos meses después una segunda iniciativa. Ambas se mantienen a la fecha como iniciativas sin discutir.

[48] En este escenario, según lo plantea Flores Olee es por lo "que ahora mismo nos resistimos a calificar de democráticos, en el sentido genuino del término, a regímenes o sociedades en los que imperen profundas desigualdades económicas y sociales, y otros donde el sistema político -aun habiendo cumplido las reglas de la democracia electoral- exhibe una "democracia" encadenada a los grupos de interés y lobbys económicos, sin que los representantes atiendan mejor las necesidades reales de sus representados, de los cuales tienen apenas un recuerdo o un eco lejano, cuando se aproxima la siguiente elección" (Flores, 2004:64).

cial de un proyecto educativo que se concrete formalmente en leyes y normas orientadoras, y en la práctica en políticas certeras y eficaces. No existe una política amplia y clara de financiamiento, de capacitación docente, una Institución independiente de la evaluación del sistema educativo estatal y de los procesos de aprendizaje y formación educativa, para no caer en consultas o monitoreos circunstanciales; que permita generar un espacio permanente donde se revisen acciones y se formulen propuestas concertadas y avaladas pedagógicamente.

Corresponde a la entidad propiciar que la escuela sea verdaderamente inclusiva y eduque (para unos fines construidos socialmente en un ambiente de efectiva democracia). Se ha de brindar a los docentes la atención y colaboración requerida para el desarrollo efectivo de la labor. Hace falta dotarla de la presencia de mayores y flexibles equipos de orientación escolar, que colaboren en la tarea pedagógica de los docentes, ayudándolos en la atención de las nuevas problemáticas que se presentan en los espacios educativos. Hay que pasar de una consideración superficial del tiempo escolar requerido para el logro de los aprendizajes que se han de dar en la escuela, no como 200 días de clase, sino como el tiempo que se extiende la relación de enseñanza-aprendizaje en las aulas.

Si la brecha entre ricos y pobres no se reduce, sino al contrario se favorece, a la par que no se mejora el nivel de vida de los segundos, lo que la educación puede hacer es poco; por eso, por ejemplo, las becas a los más desfavorecidos han de estar aseguradas por la ley.

El Estado de México ha de responsabilizarse de la formación de ciudadanos autónomos, con la capacidad de discernir y participar del destino colectivo de la entidad y el país. Lo cual requiere reconocer el estado de inacción actual; de aceptación del escenario de dependencia y subordinación a los lineamientos de política educativa que surgen de la SEP e incluso de los escasos márgenes de que se dispone legalmente para realizar tal tarea. Misma que les fue negada a todas las entidades desde la firma del proceso descentralizador en 1992 con el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica. Sin embargo, que esa sea la situación no justifica suficientemente que no se asuman los riesgos de buscar en los hechos la construcción de una opción de vida y de educación para la población del Estado de México. Incluso si se acepta que desde la fecha señalada se perfilaban ya las incongruencias de un proceso que recogía y reproducía lo peor de la tradición política mexicana: la imposición desde el poder y el verticalismo autoritario de la toma de decisio-

nes políticas que repercuten en la vida de todos los mexicanos, pero que son tomadas por un puñado de políticos poco sensibles a las maneras de proceder en escenarios de democracia real. Situación que en palabras de Carlos Órnelas (2008) derivo en lo siguiente:

> Dada la estructura corporativa del Estado mexicano y las políticas que de ella derivaron por décadas, el proceso de descentralización educativa y las otras reformas de la educación en los estados de la República resultó conflictivo por la casi nula participación social y la escasa participación de los actores locales (Órnelas, 2008:25).

Este tipo de cuestiones que desde la investigación de la política educativa se han venido evidenciando como los momentos cruciales que han sido desperdiciados para impulsar efectivas situaciones de cambio, se requiere que sean reconocidas hacia adentro de la entidad para enfocar diferencialmente la manera como se procede. El elemento crucial parece ser desde lo que hemos venido argumentando: la participación, pero no una que sea simulada y utilizada para legitimar procesos y decisiones previamente tomadas; sino, esa que parte de reconocer la importancia de construir desde la aceptación de la diversidad de intereses y necesidades representadas en una sociedad, que busca la inclusión más que la exclusión; pero que sobretodo se trata de que los productos obtenidos sean principios efectivos de orientación en problemas, estrategias, recursos, responsabilidades y acciones de compromiso. Esa parece ser la senda para avanzar hacia el planteamiento y construcción de una efectiva política social de Estado, que en el campo educativo de la entidad se ha de confrontar en última instancia con los procesos, más que con las intenciones.

3. Origen y diseño del PEC

La tradición de presentar políticas educativas como la solución a problemáticas profundas de la educación y sus inercias desde la esfera del poder político y de la secretaría del sector, se vio fortalecida más que por la llegada del paradigma de la calidad al sector educativo, que por lo demás ya tenía algunos años tratando de ingresar, lo hace por la llegada de un presidente de la República fiel creyente de los principios empresariales y de mercado como la panacea para hacer de la educación un fenómeno caracterizado por su "alta calidad".[49]

[49] Término usado por Vicente Fox durante su discurso de presentación pública del PEC.

3.1 ¿Qué es el PEC?

A continuación se presenta, por considerar su conveniencia para un conocimiento amplio y de primera mano, la versión publicada en el Diario Oficial de la Federación, por lo que también se valoró su no-inclusión como anexo al final del informe.

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA[50]

REGLAS de Operación e indicadores de gestión y evaluación del Programa de Escuelas de Calidad.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Secretaría de Educación Pública.

REGLAS DE OPERACIÓN E INDICADORES DE GESTIÓN Y EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE ESCUELAS DE CALIDAD.

Conforme a lo dispuesto en los artículos 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 38 de la Ley Orgánica de la Admimistración Pública Federal; Los artículos 2o., 3o., 6o., 7o., 8o.,12o., 14o., 15o., 25o., 30, 32, 33, 34, 49, 65, 66, 68, 69, 70, 71 y 72 de la Ley General de Educación, el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal; y los artículos 1o., 64, 70 y 71 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2001, y

CONSIDERANDO

**Que la inversión en educación es una prioridad para el Gobierno Federal.
**Que el Estado debe generar las condiciones necesarias para impartir una educación pública tendiente a la equidad en la calidad, a fin de garantizar que los niños mexicanos tengan acceso a una educación básica que les otorgue las herramientas necesarias para una adecuada integración social.
**Que es necesario impulsar políticas públicas destinadas a crear las condiciones para prestar un servicio educativo de calidad.
**Que es indispensable realizar un esfuerzo para atender los rezagos en la construcción y mantenimiento de la infraestructura educativa.
**Que es necesario establecer medidas tendientes a fortalecer el compromiso y la participación de todos los integrantes de la comunidad escolar en la tarea educativa, en particular de los Consejos de Participación Social.

[50] DIARIO OFICIAL martes 3 de abril de 2001.

**Que es de interés del Gobierno Federal impulsar políticas educativas en las que se promueva la corresponsabilidad y la rendición de cuentas a la sociedad.
**Que es necesario impulsar acciones tendientes a transformar la gestión escolar para mejorar el desempeño académico de los estudiantes.
**Que es necesario apoyar las acciones que la comunidad escolar establezca en un proyecto escolar como medio para mejorar la calidad y la equidad del servicio que ofrece cada centro escolar.

1. PRESENTACIÓN

El Programa Escuelas de Calidad (PEC) es una iniciativa del Gobierno Federal, financiada con recursos extraordinarios no regularizables, cuyo propósito es fortalecer y articular los programas federales y estatales orientados hacia el mejoramiento de la escuela básica; este programa forma parte de una política nacional de reforma de la institución escolar.

El PEC se fundamenta en la necesidad de hacer efectiva la igualdad de oportunidades para el logro educativo de todos los educandos, es decir, busca la equidad en la calidad de la educación que se ofrece en las escuelas de enseñanza básica. En su fase inicial el programa apoyará exclusivamente a escuelas primarias, dando prioridad a las escuelas que atienden a la población de zonas urbanas marginadas.

Paralelamente, la Secretaría de Educación Pública, a través de la Subsecretaría de Educación Básica y Normal, pondrá en marcha un programa destinado a la transformación de la organización y el funcionamiento de las escuelas secundarias en sus diversas modalidades.

Durante el año 2001, el PEC canalizará a las escuelas seleccionadas recursos por 350 millones de pesos, que serán complementados con un monto igual proveniente de aportaciones de los gobiernos estatales y municipales, así como de los sectores sociales y productivos. En la medida en que se cuenten con mayores recursos, la asignación anual será incrementada con el objetivo de alcanzar la meta de 50,000 escuelas de educación básica durante la presente administración.

Se pretende que estos apoyos continúen ofreciéndose a lo largo de la presente administración, para dar cumplimiento a la política y programas educativos que establezca el Programa Sectorial de Educación 2001-2006 (PSE), relacionadas con el mejoramiento de la calidad de la educación básica. Las políticas, objetivos, estrategias y líneas de acción que contenga el PSE, serán de observancia obligatoria para la Secretaría de Educación Pública, y constituyen el marco para la concertación de acciones con las autoridades educativas estatales.

Dos aspectos determinantes en la prestación de un servicio educativo de calidad, son la organización y el funcionamiento cotidiano de la escuela y el compromiso

y participación de los integrantes de la comunidad escolar: autoridades escolares, maestros, alumnos y padres de familia. Por esta razón, el Programa Escuelas de Calidad pretende que la institución escolar construya con la participación de todos sus integrantes un proyecto de desarrollo educativo propio, en el marco de los propósitos educativos nacionales.

De este modo se busca alentar el trabajo en equipo con objetivos precisos, la evaluación continua como base para el mejoramiento del proceso y de los resultados educativos y, finalmente, promover la transformación de la escuela en una institución dinámica que garantice que todos los estudiantes -independientemente de su origen social, étnico o del ambiente familiar del que proceden- logren aprendizajes relevantes para su vida presente y futura.

El propósito del PEC será apoyar las acciones que la comunidad de cada centro escolar participante decida -a partir de un diagnóstico de su situación actual- para mejorar la calidad del servicio educativo y de los resultados de aprendizaje. Para lograr este propósito se otorgarán apoyos a las escuelas primarias públicas del país que voluntariamente se incorporen al programa y acepten sus normas de operación, presenten proyectos escolares, determinen metas factibles y se comprometan -mediante convenios de desempeño- a alcanzarlas en un periodo determinado.

Las escuelas seleccionadas para participar en el PEC recibirán un máximo de $ 300,000.00 (trescientos mil pesos 00/100) como apoyo para el desarrollo de su proyecto escolar.

Los recursos del PEC son adicionales y complementarios a los programas federales y estatales vigentes para infraestructura y operación de los planteles escolares; en ningún caso sustituirán los recursos regulares destinados a estos fines.

Para dar cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 64, 70, 71 y 86 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente al Ejercicio Fiscal del año 2001, y con el propósito de garantizar su administración y uso transparente y eficiente, en este documento se presentan las reglas de operación para el otorgamiento de los apoyos que forman parte del programa denominado Escuelas de Calidad.

2. DESCRIPCIÓN Y OBJETIVOS DEL PROGRAMA

2.1 Objetivo general: Fomentar la transformación de los centros escolares públicos de educación primaria en escuelas de calidad, entendiendo este concepto como sigue:

Una escuela de calidad es la que asume de manera colectiva la responsabilidad por los resultados de aprendizaje de todos sus alumnos y se compromete con el mejoramiento continuo del aprovechamiento escolar; es una comunidad educativa integrada y comprometida que garantiza que los educandos adquieran conocimientos

fundamentales y desarrollen habilidades intelectuales básicas, valores y actitudes necesarios para alcanzar una vida personal y familiar plena, ejercer una ciudadanía competente, activa y comprometida, participar en el trabajo productivo y continuar aprendiendo a lo largo de la vida.

2.2 Objetivos específicos:

2.2.1 Promover y apoyar la transformación de la gestión escolar como un medio para el mejoramiento del servicio educativo y los resultados que los educandos obtienen, a través del proyecto escolar en el que cada escuela define sus propias metas, estrategias y acciones específicas -en el marco de los propósitos educativos nacionales- contra las que será evaluada.

2.2.2 Capacitar a los directivos escolares para la transformación de la gestión escolar, de tal modo que ejerzan eficazmente sus funciones académicas, promuevan la evaluación interna de los centros escolares como base para el mejoramiento continuo de la calidad educativa, coordinen el trabajo colegado y encabecen la alianza entre la escuela y los padres de familia.

2.2.3 Propiciar las condiciones de normalidad educativa necesarias para el funcionamiento eficaz de la escuela, de manera que se impartan clases con regularidad, se fomente la asistencia y puntualidad, y que el tiempo destinado a la enseñanza se aproveche óptimamente.

2.2.4 Contribuir a la generación de una cultura de corresponsabilidad, rendición de cuentas y mejoramiento continuo entre las autoridades educativas, los directivos escolares, el personal docente, los alumnos, los padres de familia y la comunidad en general.

2.2.5 Contribuir a superar los rezagos en infraestructura, equipamiento y mobiliario de las escuelas primarias públicas, especialmente de las ubicadas en zonas urbanas marginadas, como una de las condiciones para el mejoramiento de la calidad de la educación.

2.2.6 Incentivar la figura del cofinanciamiento educativo entre el Gobierno Federal, los gobiernos estatales y municipales y los sectores sociales y productivos.

2.2.7 Vincular la política de transformación de las escuelas con los programas prioritarios de evaluación externa, formación de docentes y directivos, participación social y modernización tecnológica, en el marco de un federalismo educativo fortalecido.

2.3 Cada entidad federativa diseñará su propia estrategia de implantación y operación del PEC, considerando los siguientes elementos: a) las presentes reglas de operación, b) sus propios programas de transformación de la gestión escolar y c) las

necesidades de apoyo de las escuelas que -de acuerdo con la información disponible- presenten resultados educativos deficientes, otorgando, entre éstas, prioridad a las ubicadas en zonas urbanas marginadas.

3. DE LA POBLACIÓN OBJETIVO

Con los recursos asignados para su etapa inicial, en el año 2001 el PEC atenderá la transformación de al menos 1,500 escuelas de educación primaria de las entidades de la federación que manifiesten su disposición de participar en este programa.

4. FINANCIAMIENTO Y DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS DEL PROGRAMA

El programa será financiado concurrentemente por la Federación, gobiernos estatales y municipales, organizaciones sociales y productivas, bajo el siguiente esquema:

4.1 El Gobierno Federal creará el Fondo Nacional para Escuelas de Calidad (FNEC), que será administrado por la Secretaría de Educación Pública y a través del cual se asignarán recursos a las entidades federativas en la proporción que represente su población de 5 a 14 años respecto del total nacional, de acuerdo con la información estadística oficial más reciente disponible al momento de publicar estas. Reglas de Operación. En el año 2001 el FNEC contará con 350 millones de pesos, que serán distribuidos de la siguiente manera:

4.1.1 A las entidades federativas un 94 por ciento de los recursos federales (329 millones de pesos en el 2001). Los recursos que corresponden a cada entidad se consignan en el punto 4.1.3.

4.1.2 El 6 por ciento restante (21 millones de pesos), será destinado por la autoridad federal a la operación y la difusión del programa.
Martes 3 de abril de 2001 DIARIO OFICIAL (Primera Sección) 95.

4.1.3 Las entidades manifestarán por escrito su aceptación para participar en el programa y aportar los recursos que les correspondan, a más tardar el día 10 de abril de 2001. En el caso de que alguna entidad determine ejercer un recurso menor al que le corresponda por la fórmula antes mencionada, o bien que no participe en el programa, será facultad de la autoridad federal responsable reasignar dichos recursos.

Así que de manera explicita se supone que el PEC reformará la gestión institucional y escolar, buscando la superación de los obstáculos que impiden el logro educativo, tales como:

_ El estrecho margen de la escuela para tomar decisiones,
_ El desarrollo insuficiente de una cultura de planeación,
_ La ausencia de evaluación externa de las escuelas,

_ La ausencia de retroalimentación de información para mejorar su desempeño,
_ Las condiciones poco propicias para el desarrollo de un liderazgo efectivo de los directores, supervisores y jefes de sector,
_ La escasa vinculación entre los actores escolares,
_ El ausentismo,
_ El uso poco eficaz de los recursos disponibles en la escuela,
_ La limitada participación social,
_ La existencia de prácticas docentes rutinarias,
_ Las deficiencias en infraestructura y equipamiento.

Paradójicamente a su origen autoritario e impositivo se plantea transformar el diseño de la política educativa, de una formulación central, que concentra todas las decisiones acerca de las prioridades, las estrategias, los recursos y su distribución, a un esquema que permita generar un modelo de gestión con enfoque estratégico desde la escuela hacia el sistema educativo, que involucre a las autoridades responsables de los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal). El asunto es que pretende lograr todo lo que de inicio desprecia y descalifica, negando incluso su propia naturaleza centralista. El exceso del irreal contenido en sí mismo lo encontramos en la expresión de que el PEC considera que si los maestros, directivos, alumnos y padres de familia forman una auténtica comunidad escolar, ésta tendrá la capacidad de identificar sus necesidades, problemas y metas realizables orientadas hacia la mejora de la calidad del servicio educativo; lo cual lleva a imaginar la presencia entre los diseñadores de algún supuesto que plantea que es posible que por una especie de decreto se realicen sus pretensiones. Es increíble el desprecio que existe entre los planeadores y tecnócratas por la participación social y la inclusión.

3.2 La justificación

La tradición del gobierno mexicano de emitir decretos, formular leyes y diseñar programas desligados de realidades, necesidades y demandas sociales, se ve fortalecida por el afán protagónico y de poder de las autoridades federales que pugnan por negar cualquier opción de efectiva descentralización de control político. Las entidades federativas aparecen ante los ojos de los hacedores de política federales como productoras de recnrsos económicos para configurar el presupuesto anual del presidente de la república; como receptores-ejecutores de las ocurrencias del momento protagónico-político, y sólo ocasionalmente como aliados necesarios para hacer avanzar el desarrollo de la población del país.

En su premnra por acomodar el discurso que justifique su accionar llegan a mencionar ocasionalmente las intenciones banales de campaña que permanecen como buenos propósitos. La realidad de su hacer es tal que hacen aparecer su discurso como internamente contradictorio.

El PEC tiene una peculiaridad en su construcción ya que es una iniciativa federal, sin embargo, propone invertir el diseño de la política pública de educación básica, tradicionalmente formulada desde el centro, a una política emanada responsablemente desde la escuela misma. El sentido de la formulación de la política es ubicar a la escuela como centro de la atención institucional. Como ha señalado Lorenzo Gómez Morin, Subsecretario de Educación Básica y Normal, se requiere mantener centralidad en el aula, dotando, a su vez, de mayor autonomía a las escuelas.

Así, el propósito del PEC es elevar la calidad de la educación básica a partir de impulsar la transformación de la gestión escolar para orientar el servicio educativo hacia las necesidades sociales de las comunidades escolares. Para lograr la transformación de la gestión escolar el PEC propone la capacitación y asistencia técnica a directivos, docentes y padres de familia para generar desde la escuela misma procesos de transformación en su organización y funcionamiento, como estrategia para comprometer el mejoramiento continuo hacia la calidad educativa (Castillo,[51] 2001:1).

La utilización ad hoc de términos que legitiman un hacer alejado de supuestos teórico-orientadores es, además, una evidencia más del manejo tácito de la política para cubrir intereses no públicos. Tal es el caso que se refleja en la cita anterior donde se habla de una "... política pública de educación básica, tradicionalmente formulada desde el centro", lo que constituye el colmo de la contradicción y el desparpajo con que se maneja desde el gobierno el tendencioso proceso de formar opinión desde la desinformación. Lo curioso es que el PEC surge en un contexto completamente centralista, marcado por el afán protagónico del presidente en turno, sin la menor consideración inicial hacia las entidades, los municipios, y menos aún hacia la base conformada por los maestros, padres de familia, alumnos y sociedad en general. Es un programa contradictorio que persigue impulsar la participación, cuando él mismo nace de la negación participativa.

El segundo componente se orienta a la promoción de la participación social responsable. En el PEC se promueve la pluralidad de opiniones y se impulsan a partir de los mecanismos y órganos plurales ya existentes en la estructura educativa y de gobierno local (las organizaciones de padres de familia y los consejos de participación social). Esta participación se caracteriza por un sentido de corresponsabilidad por el resultado educativo. La idea fuerza es democratizar la convivencia de los actores escolares y sus procesos de toma de decisiones (idem).

[51] Director de Planeación de la Dirección General de Investigación Educativa, Subsecretaría de Educación Básica y Normal, SEP.

La construcción de una política pública requiere inicialmente de un contexto democrático efectivo de participación; por lo que la corresponsabilidad de la acción pretendida en este programa está lejos de lograrse; toda vez, que si en el origen del proceso no existió la participación de los actores a los que se les requiere; al no encontrar contenida en el cuerpo de la propuesta la propia perspectiva sobre el asunto que se pretende abordar como satisfactor a un problema convertido en necesidad artificialmente, no hay identificación con el mismo, lo que aleja alguna posibilidad real de compromiso con éste.

Para el gobierno mexicano y el del Estado de México prestar atención a los resultados implica que las prioridades educacionales se establezcan teniendo en cuenta resultados utilizando análisis económicos, estableciendo normas y midiendo los resultados a través de la evaluación del aprendizaje. Existe una clara identificación con los planteamientos que al respecto realiza el Banco Mundial sobre la relación costo-beneficio. En este sentido se enfatiza en el aumento de la matrícula y en mejorar la retención en la educación básica.

En el razonamiento del Banco Mundial adoptado por México la inversión pública debe centrarse en la educación básica. Se considera que, siempre con el criterio de costo-beneficio, es en la educación básica donde con la inversión se obtienen los mayores rendimientos. Así que el ideario que justifica el PEC de inicio se encuentra en los siguientes postulados internacionales:

_Educación primaria de buena calidad para todos los niños como primera prioridad del gasto público en educación de todos los países.
_Mejor acceso a la educación secundaria general de buena calidad (inicialmente de primer ciclo y posteriormente también de ciclo superior) como segunda prioridad, una vez que todos los niños estén recibiendo una enseñanza primaria de buena calidad.
_Gasto público eficiente a nivel de las escuelas y de las instituciones.

Las demandas escuchadas van dirigidas a metas materiales, son necesarios ciudadanos productivos y eficaces para que el gran circo de los mercados mundiales y de la producción de la riqueza siga en pie. Hasta ahora, aunque existen otras racionalidades ésta es la única que ha atravesado las fronteras de los diversos ámbitos de interés y de poder. Se distingue la tendencia hacia una concepción cualitativa de la eficacia y hacia focos de interés individuales. Ya no se cree en la gran reforma del sistema escolar (visión administrativa), sino en la paulatina construcción de nuevos espacios particulares que giran alrededor de un equipo de trabajo y de una nueva dimensión del papel del profesor.

Los servicios, como su nombre lo indica, tienen un carácter pragmático, inmediato. La educación se distingue de otros tipos de praxis por su carácter utópico y mediato. Es probable que la razón profunda de esta asimilación ilegítima radique en el hecho de que el sujeto de análisis es la educación pública. Así, los gestores de la educación parten de un silogismo:

- La administración pública necesita una gestión eficaz (premisa mayor),
- La educación forma parte de la administración pública (premisa menor),
- LUEGO ENTONCES: La educación necesita una gestión eficaz.

En educación (pública o privada, por lo demás) la materia prima es el ser humano y la meta es que ese ser se integre a su cultura y se apropie de los conocimientos, habilidades y valores que le permitirán interactuar en sociedad en el pleno ejercicio de su humanidad. Esto no es medible como lo es la resistencia de un parabrisas, por ejemplo. Cierto, la enseñanza y los aprendizajes se concretan en actividades, pero ni la primera ni los segundos se limitan a ellas.

En educación el cliente es el ciudadano-colectividad. Queda claro que la colectividad se expresa a través de la opinión pública y de los diferentes organismos sociales. Pero también es claro que no es la colectividad en su conjunto la que se expresa: se expresa la opinión de los sectores más involucrados en la vida política y económica del país, es decir de los sectores productivos y empresariales, en los cuales se concreta la visión inmediatista y pragmática dirigida a la producción de riquezas. En cuanto al ciudadano ¿de cuál ciudadano se trata? No del padre de familia común y corriente, que sigue dándose de santos con que su hijo tenga un lugar en cualquier escuela, sino de los padres de familia "con visión", "con conocimiento de los retos productivos del país", es decir, una vez más, aquellos que tienen voz y voto en nuestra sociedad. Es también evidente que el "cliente" no es el niño y sólo en contados casos el estudiante. En conclusión, la calidad y la eficacia de la educación siguen siendo los vectores del discurso de una minoría. ¿Qué "exigencias razonables" expresarían los niños respecto a la educación que no exigen sino que reciben muchas veces en contra de su voluntad?

Tan lejana está del pensamiento político de los tecnócratas de la SEP la posibilidad de construir políticas públicas para el sector, que lo más que alcanzan a ver y proponer refiere a los lugares comunes que remiten a las exigencias externas y a los cambios del mundo. No existe el menor atisbo de que sean los ciudadanos, todos, los que tengan la oportunidad de generar sus propias propuestas surgidas del autoreconocimiento y valoración de la realidad de vida y escenarios posibles. Baste el siguiente ejemplo de un "alto funcionario" de la SEP.

> Las transformaciones que tienen lugar en el mundo y en la sociedad afectan necesariamente los contenidos y las formas en las que los gobiernos proveen la educación. La calidad de la educación es la preocupación más apremiante de los sistemas educativos y se ha convertido en un tema prioritario de los agentes gubernamentales (Castillo, 2001).

No acaso para que un asunto llegue a convertirse en problema de gobierno y de Estado, primero ha de ser reconocido como tal e impulsado por el conjunto de la sociedad. Cómo puede la calidad de la educación ser una preocupación de un ente formal como lo es el sistema educativo, antes que serlo de la población en general.

3.3 El PEC como política nacional compensatoria

La inercia mundial de la escolarización, apoyada y fortalecida por el discurso de instituciones internacionales, ha llevado a plantear el supuesto justificatorio, de que el nivel y la calidad de la educación (deficientes) que recibe la población de una sociedad es la causa de las condiciones sociales y de vida injusta que imperan en su interior. Esto, en alusión a los sistemas educativos de los países pobres y en vías de desarrollo. Lo que es inicialmente una especie de exculpación de tales organismos y de sus representados; es decir, sectores internacionales privilegiados que histórica y sistemáticamente han explotando y empobreciendo a esas naciones.

En ese sentido, las consultorías que en el campo de la educación nuestro país ha venido realizando permanentemente, buscando validar y legitimar internacionalmente sus programas, y que más que sugerencias generan exigencias; propician proyectos aislados, que desvinculados del nivel operacional del sistema, se muestran tan sólo como eventos que no llegan a general procesos que arrastren consigo al sistema. Lo que, contrario al fortalecimiento de la capacidad de gestión de los sectores y actores, propicia su debilitamiento, comprometiendo su esfuerzo y la oportunidad de transformación, sumándose ésta al malgasto de recursos que implica y que finalmente es el pueblo el que siempre termina por pagarlos.

En ese contexto es que formalmente el gobierno de la República encabezado por el Presidente Vicente Fox Quezada en el periodo 2000-2006 se planteó de inicio la meta de afrontar los tres grandes retos de la educación mexicana: "cobertura con equidad; calidad de los procesos educativos y niveles de aprendizaje; e integración y funcionamiento del sistema educativo" (SEP, 2001: 16). Lo que justifica la política educativa del sexenio, al iniciar con el planteamiento de los tres retos para la educación mexicana:

• Pese a los avances logrados hasta ahora, el desigual desarrollo de nuestro país, ha impedido que los beneficios educativos alcancen a toda la población, persisten niños y niñas, numerosos adolescentes y jóvenes que aún no son atendidos por nuestro sistema educativo. La situación es particularmente grave en las entidades y regiones de mayor marginación y entre los grupos más vulnerables, como los indígenas, los campesinos y los migrantes. Por ello la cobertura y la equidad todavía constituyen el reto fundamental para todos los tipos de educación en el país.

• La efectividad de los procesos educativos y el nivel de aprendizaje que alcanzan los alumnos son también desiguales y, en promedio, inferiores a lo estipulado en los planes y programas de estudio, y a los requerimientos de una sociedad moderna. Por ello, el reto de elevar la calidad sigue también vigente, en el entendido de que no debe desligarse del punto anterior ya que una educación de calidad desigual no puede considerarse equitativa.

• Los problemas sustantivos de cobertura, equidad y buena calidad educativas, además de ser consecuencias de condicionantes demográficas, económicas, políticas y socioculturales, dependen del funcionamiento de escuelas e instituciones, y del sistema educativo en su conjunto. El tercer desafío de la educación mexicana es alcanzar una mejor integración y una gestión más eficaz, en la perspectiva de las modernas organizaciones que aprenden y se adaptan a las condiciones cambiantes de su entorno.

Este tipo de planteamientos expresan en parte un propósito restringido, limitado a mejorar las condiciones educativas y no a reducir la desigualdad educativa. Al mismo tiempo, indican una relativa ambivalencia de la prioridad de la equidad frente a los objetivos de mejorar la calidad y la eficiencia en la gestión. El objetivo principal ha sido mejorar la calidad global del sistema educativo, con algunos programas suplementarios destinados a atender la equidad. Sin embargo está latente la deficiente articulación de sus vínculos con los objetivos de mejorar la equidad y la calidad. Continúan los esfuerzos por medir resultados, aumentar la autonomía de las escuelas, impulsar la participación de las comunidades en la gestión escolar.

En este sentido, es que se requiere avanzar hacia una nueva etapa de políticas educativas orientada a la búsqueda de la equidad, que deberá fundamentarse en la consolidación de los logros alcanzados como resultado de las anteriores etapas, pero también ir más allá. Es en este punto donde resalta la realidad concreta de las desigualdades que inicialmente de manera inercial llevaran a la reproducción y ampliación de las mismas. Sin duda, que aunque todos los padres destinaran el mismo esfuerzo para apoyar la educación de sus hijos, cabe suponer que aquellos con mayor capital cultural y social lo transfieren mejor a éstos.

Por ejemplo, el desarrollo de códigos lingüísticos complejos es mayor en aquellos niños que crecen en medios donde se utilizan para entender y aprehender el mundo.

Todas las familias destinan parte de sus recursos para apoyar la educación de sus hijos; con esto financian transporte a centros educativos, uniformes y calzado, libros y útiles escolares, y alimentación en la escuela; Pero aunque se pensara en un escenario donde todos los hogares emplearan la misma proporción de sus ingresos a la educación de sus hijos, los de mayores ingresos destinarían una cantidad muy superior por niño que los más pobres, porque estos últimos tienen menos ingresos y más niños.

Lo que significa que aunque el gasto público fuese repartido equitativamente entre todos los estudiantes, el total sería mayor entre los estudiantes de mayores ingresos porque sus familias destinarían más recursos a su educación. Dichas diferencias, acumuladas durante todos los años de escolarización que recibe cada persona (más para los estudiantes de familias de mayores ingresos), subyacen la reproducción de las desigualdades sociales a través de las desigualdades educativas.

Así que este problema se presenta complejo en su naturaleza, lo mismo que en su posible solución. Este es un problema muy difícil de resolver. Quizá, se puede plantear que una solución para lograr, de entrada, cierta igualdad en el manejo de insumos educativos, es la orientación del gasto público de forma más progresiva (más para quienes tienen menos), sin embargo, resulta clave la posibilidad de que un tipo de política de acción afirmativa como esta cuente con el apoyo de la mayoría de la población por un tiempo prolongado. A partir de lo cual es posible plantear que:

> Ninguna de las llamadas políticas compensatorias o de discriminación positiva implementadas en América Latina durante la última década son de este tipo; ninguna ha logrado destinar más recursos para la educación de los hijos de los pobres que los empleados para la educación de los grupos de mayores ingresos. Esto confirma nuevamente que el objetivo de tales políticas ha sido mejorar las oportunidades educativas de los pobres antes que abordar concretamente la igualdad de oportunidades educativas. Tal vez hayan servido parcialmente a un propósito simbólico al dar importancia al tema de la pobreza, aun cuando de hecho su impacto haya sido modesto. Las llamadas políticas de discriminación positiva adelantadas durante los años noventa ocurren en un contexto de baja calidad educativa en general, y en particular en un contexto de bajo gasto educativo en promedio, no sólo en términos absolutos sino relativos al ingreso de cada país. En términos absolutos, por ejemplo, el gasto por alumno en educación primaria varía entre 343 dólares en Paraguay y 1807 en Chile, mientras que en países de la

OCDE promedian 3546 dólares, y en Estados Unidos exceden los 7000 (Revista iberoamericana de educación. N° 23 (2000), pp. 21-50).

Es precisamente en la lógica de lo que establece la cita anterior donde se incorpora el PEC, lo que permite adelantar que los resultados del mismo en términos de disminuir las desigualdades educativas de los alumnos mexicanos serán muy tenues en caso de existir tal resultado, esto sin importar el tiempo durante el cual se decida políticamente extender su existencia.

La consideración de lo que pueda ser una opción para transformar lo que se ha venido haciendo en el campo educativo en el Estado de México pasa necesariamente por la reflexión de qué y cómo se ha realizado, complementado con la valoración de los resultados.

Con base en el reconocimiento de que el paradigma de la calidad proviene del sector empresarial, es que aparece clara la relación que esta apuesta de "reforma educativa" persigue como objetivos primero y último a la eficiencia. Pero es una eficiencia que tiene primeramente la mira puesta en el campo económico. Así que la "calidad" del sistema educativo (y su medición) y de los procesos que en el ocurren se ven en términos de eficiencia. Lo que al mismo tiempo ha permitido que se introduzca la visión empresarial en los procesos evaluativos escolares.

Esta visión se busca justificar en el marco de "nuevo orden mundial" a partir de una linea puramente economicista. Desde la cual los sujetos de la educación se perfilan como obreros, lo que se argumenta desde la posibilidad o no que tendrán de incrustarse en el mercado laboral, mismo que se muestra altamente diferenciado a nivel mundial. En ese escenario resulta clara la segmentación laboral y educativa que se está delineando para la mayoría de la población, sobre todo en sociedades dependientes como la nuestra. Así se busca que una pequeña parte de la población acceda a la educación de excelencia para que participe de la dinámica de la generación del conocimiento y del capital; y en otro extremo la gran masa con acceso a los mínimos niveles requeridos para ser eficientes en sectores poco exigentes o descalificados, de la escala ocupacional e incluso para la subocupación o el sector informal. Este tipo de concepción lo constituye el fondo de la argumentación en las posturas que buscan lograr un sistema educativo más eficiente.

Sin embargo, tales esfuerzos se encuentran de frente con una realidad sistémica que estructural e históricamente se ha consolidado en todos los ámbitos y hacer de los actores del sector.

En el caso específico de programas compensatorios, como es el PEC, estos no han logrado cambiar significativamente lo que acontece en la escuela (léase, escuelas a las que asisten los pobres de este país); lo que se ha venido reflejando en los pobres resultados que arrojan las evaluaciones estandarizadas de rendimiento escolar. Ante tal panorama es que desde el gobierno federal, contando con la complicidad de las autoridades estatales se ha propuesto en la última década realizar una serie de acciones tendientes a apoyar estructuralmente a las instituciones educativas de los menos aventajados, siguiendo una estrategia que no reconoce que el problema de fondo es la enorme desigualdad socio-económica que caracteriza a nuestro país, retorciendo la realidad formalmente para que parezca que la culpa es de la escuela. Parece que se cree que una escuela con más bardas será una escuela que responderá mejor al diseño de escenarios y ambientes de aprendizaje.

La inacción de las autoridades educativas del Estado de México se evidencia en tanto que se limitan a operar ciegamente con los lineamientos emanados de la SEP que sigue siendo el centro de control y poder educativo. La centralidad aceptada y pactada de la SEP, justifica el escaso y a veces nulo interés de la entidad por generar una propia estrategia y proyecto educativos.

Parte III

3. El PEC como política educativa en acción en el Estado de México

Lo que se presenta en este capítulo se corresponde con la intención de abonar al objetivo general de esta investigación, que es: dar cuenta de cómo ha sido la implementación del PEC en las escuelas primarias del Estado de México, visto el proceso desde la perspectiva metodológica de las políticas públicas. De ahí, entonces, que en lo que sigue se analiza primeramente el discurso de la presentación del programa que realiza en su momento el presidente Vicente Fox; para continuar con la acogida discursiva que en el Estado de México se da del mismo; y finalmente se recupera de viva voz, a través de las entrevistas realizadas, la apreciación que diversos actores del sector educativo de la entidad (autoridades de niveles medios: jefes de departamento, subdirectores de educación básica y directores generales de educación, tanto del subsistema estatal, como de SEIEM)[52] mantienen con relación al proceso mismo de origen e implementación de éste.

3.1 El PEC en el discurso del presidente de la república Vicente Fox Quezada

La entrada al análisis de lo que como política educativa representa el PEC desde la presentación misma que del programa realiza el entonces presidente de México Vicente Fox Quesada, permite el acercamiento concreto a la posición de máximo poder de decisión e imposición encarnada en tal personaje. La pretensión de hacer de un programa político-educativo acotado en sus orígenes por el contexto externo e interno, la medicina a una enfermedad sistémica, evidencia el poco conocimiento "real" que desde el poder -asumido por el nuevo grupo que pretende que la nación se puede manejar como una empresa- se tiene de las caóticas y complejas relaciones de existencia de las instituciones y los actores educativos en la cotidianidad del hacer.

De la misma manera es patente el poco sentido que encuentra ese grupo en el poder en recurrir a la consulta amplia e incluyente para la construcción de opciones de política que den solución a los enormes problemas que afronta

[52] SEIEM (Servicios Educativos Integrales del Estado de México).

el campo de la educación pública. Ante el desconocimiento del proceso negociador e impulsor de consensos se asume la posición de la "mejor" opción presentada por el grupo de expertos[53] y se impone. Se construye artificialmente la necesidad (aún cuando ésta realmente existe en el campo) educativa en un escenario empresarial que busca imponer conceptos de eficiencia, control y rendición de cuentas.

Sin más, se da paso al discurso de presentación del PEC que realiza el presidente:

> Muy buenas tardes a todas y a todos.
>
> Muchas gracias por su presencia en este día tan especial, donde se están poniendo en marcha estos dos programas, estos dos proyectos que -sin duda- marcan una tendencia y una línea que queremos seguir.
>
> La primera de ellas que tiene que ver con la calidad y la excelencia de la educación. Y la otra línea que queremos seguir es la equidad, garantizar la plena equidad para que en nuestro país, todos y cada uno de los jóvenes, no importa cuál sea su condición social o económica, tenga la misma oportunidad de acceso al nivel medio superior y superior de la educación mexicana.
>
> Otro de los retos importantes es asegurar que todos los chiquillos de México cuenten con una educación de alta calidad. No basta que les garanticemos el acceso a la educación, no basta que contemos con la cobertura educativa en el nivel básico, este nivel básico deberá hacer posible que los jóvenes que egresen de escuelas básicas estén bien preparados, que sean jóvenes de calidad.
>
> El programa también pretende alentar la participación de la comunidad educativa y de la sociedad en la elaboración de los planes de desarrollo para cada una de las escuelas.[54]

Sin duda que la retórica regresa en este empresario-político a su viejo papel de disfrazar y esconder del público el interés efectivo del hablante y del grupo de poder al que pertenece y nunca deja de representar; lo anterior en detrimento

---

[53] Para la elaboración de las líneas generales que guiarían la política del sexenio, se encargó el trabajo a una comisión de notables coordinada por el entonces rector general del sistema Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey.

[54] Discurso pronunciado por el presidente Vicente Fox Quezada el jueves primero de febrero de 2001, durante la presentación del Programa Escuelas de Calidad y del Programa Nacional de Becas para Estudios de Tipo Superior.

de la valoración efectiva de la representatividad discursiva del gobernante -surgido de un proceso de elección popular- como la voluntad del pueblo; por lo mismo es que lo que se dice está totalmente cargado de ideología y evidencia el ejercicio autoritario del poder.

A lo anterior cabe un agregado, que por pequeño no menos representativo, y es el hecho de que el presidente obvia la presentación del programa por su nombre, limitándose a los lugares comunes de la formalidad y vacuidad del saludo respetuoso; mismo que no por existir hace olvidar el desprecio real y efectivo, quizá como falta de respeto al derecho de participación ciudadana. Del saludo se sigue al reconocimiento de lo especial de la fecha, donde tácitamente se reconoce la tendencia de su gobierno por seguir la línea marcada por los parámetros de la calidad empresarial llevados por exigencia de organismos internacionales al campo de las escuelas pobres (aunque quizá también valdría el calificativo "las escuelas de los pobres").

De ahí, que en la segunda línea del primer párrafo se encuentre un llamado a la unidad, donde el vocablo *queremos* pretende venderse como efectiva coincidencia entre el que habla y aquellos que son auditorio, e incluso aquellos que se pretenden destinatarios, estos últimos sin voz y en un punto extremo sin la oportunidad de escuchar. Pero es una unidad de inicio despreciada por el propio orador, pero que sería la mínima exigencia de un proceso de construcción pública de la política[55] educativa. La ambigüedad encerrada en el "queremos" lleva a suponer las siguientes cuestiones sin respuesta explícita: ¿a quienes hace alusión el "queremos"? ¿al presidente y su grupo? ¿al presidente y los gobernadores de los estados? ¿al presidente y su secretario de educación? o ¿al presidente y la sociedad mexicana? ¿a quienes? Lo cierto es que tal programa llega a las entidades de la federación como una verdadera imposición, de la cual tratan de aprovechar lo más que pueden a partir de la propia fortaleza financiera; y de ahí hacia abajo acontece exactamente lo mismo, de tal manera que la escuela (que se supone el beneficiario primero, realmente aparece al final) en ultima instancia es obligada a participar.

[55] Lo que sería un efectivo camino hacia el diseño de políticas públicas en el campo educativo.

Lo que tenemos en el estado es un vacío normativo, no hay claridad de alcances y límites.

¿Qué sucede a nivel de las autoridades que pueden tomar decisiones sobre el rumbo de la educación en la entidad? Lo que pasa es que en nuestra cultura está muy presente el fenómeno de la corrupción y la desconfianza. En el caso del manejo de recursos lo que sucede es que el encargado de asignar los recursos no confía en los otros; y entonces dice, sí les voy a dar pero antes tienen que cumplir con todos estos requisitos; para cuando reúnes los requisitos el tiempo para ejercer el recurso es mínimo; y después viene el momento de rendir cuentas donde nuevamente hay que cumplir infinidad de requisitos para justificar. Entonces cada vez se fortalece la desconfianza, no se toman decisiones, por temor a los resultados, se teme y se desconfía, entonces hay estancamiento. Hay gente que se atreve a hacerlo, que es creativa y arriesgada, que confía y hace cortos los procesos y tramites, pero éstos poca oportunidad tienen de asumir tales cargos. En nuestro caso los de planeación, que deberían asumir efectivamente esa función, no se atreven, entre otras cosas por que no conocen el campo y, además, no saben. No es suficiente a veces tener los conocimientos técnicos, sino conocer la dinámica social, la dinámica estructural y del sistema. Claro que se puede simplificar y avanzar, sólo se requiere de gente que le entienda, sepa y quiera hacerlo.

¡Vamos! a ver, por ejemplo ¿en el caso de los subsecretarios de educación, éstos son elegidos y propuestos por el secretario o no? Pues no, le son impuestos, básicamente por compromisos políticos, entonces como decía Maquiavelo para el éxito del príncipe requieres ministros leales, pero que, además, hagan lo necesario para incrementar la riqueza del príncipe. ¡Vamos!, no gente que tape o anule las intenciones o iniciativas, sino que logre comprender la línea de pensamiento del secretario y haga avanzar eso en forma de programas, que traduzca todo en acciones concretas que coincidan con la intención del secretario. Si el secretario no tiene entre sus cercanos gente de su equipo, entonces no tiene equipo para trabajar.

Por ejemplo, el actual gobernador,[57] parece que entiende que los resultados dan puntos políticos, entonces quiere resultados en educación, pero los que le siguen no logran entender eso, y entonces hacen poca cosa por lograr estos.

Normalmente, al secretario en turno, algnien que no conoce el campo educativo, le toma tiempo conocerlo, pero cuando avanza en eso, resulta que ya se le acabo el tiempo o no le dan más tiempo. Y es cuestión de volver a empezar. Sucede que

[57] Refiere al Lic. Enrique Peña Nieto, gobernador del Estado de México 2005-2011.

en secretaría y subsecretarías se nombran gentes ajenas a los niveles y al campo. Nada que ver sus antecedentes, pero ahí llegan y ahí están (Director General).[58]

La dinámica política propia de nuestra entidad, que en gran parte reproduce a la de la república, se caracteriza por el afán de protagonismo y el anhelo de la trascendencia, sin embargo, tales no se perfilan más que en el inmediatismo y en el imaginario despótico-autoritario de los gobernantes. La impericia en el campo del conocimiento de la complejidad de las relaciones sociales y la pretensión, paradójica, de saberlo todo les lleva a suponer escenarios de irrealidad, que terminan encaminándolos al evidente fracaso político; y lo que es peor las consecuencias de tal fracaso las sufre la población que ha puesto sus expectativas de mejora en una forma de gobierno que se ha calificado a sí misma como democrática.

De un escenario como el que se delinea cabe extraer al menos la siguiente consideración: entre la estructura gubernamental y burocrática que conforma el aparato administrativo de la educación en la entidad existe la tendencia interna a la improvisación tanto de personajes tomadores de decisiones como de las decisiones tomadas. El reconocimiento de lo poco que se hace para generar lazos de comunicación y construcción de consensos parte de la aceptación de la no-existencia de un proyecto educativo propio de la entidad; de ahí que lo más cómodo resulte subsumir la acción educativa del estado a los parámetros marcados por la federación. Lo que en el caso del PEC se recrudece al ser una política que no sólo se impone verticalmente, sino que hay una aceptación tácita de la misma por la conveniencia de allegarse recursos económicos; los que no necesariamente encuentran un proceso de inversión eficiente y redituable para la población de la entidad, ya que se parte de la improvisación y aprovechamiento de lo que se ofrece en la idea de no dejarlo perder.

Es una política federal de México,[59] de tintes puramente políticos circunstanciales del cambio de gobierno. Una especie de ahora las escuelas tienen dinero y es el

[58] Con la finalidad de resguardar la identidad de los informantes, las referencias que dan cuenta del diálogo con los mismos se limitan al Cargo que ocupaban al momento de las entrevistas en el sistema educativo.

[59] Esta distinción refiere en primera instancia a que es una política que proviene del centro, de la SEP de México. Hace alusión a un origen lejano a la propia ubicación de la entidad.

nuevo gobierno el que se los da. Lo de la gestión es algo que ya se venía trabajando desde los anteriores gobiernos, lo único que hicieron fue empatar los recursos con los proyectos escolares. Sin embargo, ese fue el error, juntar recursos con gestión escolar.

No se consideró la cuestión sistémica, la tradición y la inercia del sistema educativo nacional, solo se impuso, por lo que al no ser algo pedido, sentido, solicitado desde abajo, se pretendió mostrar como algo sentido y deseado; pero realmente no es así, sino solamente se utilizó tal comentario de manera perversa.

¿Cómo se suma a la política del Estado de México? Al ser una política federal, las entidades no estaban obligadas a retomarla, sin embargo, como había recursos, se trató de aprovechar todo el dinero que la federación ofreció. Al inicio la política era, ni un peso se va a regresar a la federación. Por eso se dio gran apertura, pero después se dio una desbandada; ahora se le ha invitado a las instituciones a regresar al programa, pero realmente no se logrará gran cosa, por que sigue siendo un programa que no responde a la comunidad. Sólo se pretende que desde arriba, una vez más, se ofrece la solución a los problemas. Entre los docentes y directores, existe una gran falta de preparación, de formación para entender la propuesta y construir en la autonomía que se les ofrece (Subdirector de Educación Básica Estatal).

El contexto regional y el mundo de la vida propio de las comunidades educativas (entendidas como el conjunto de todos los actores que conforman una comunidad educativa: alumnos, padres de familia, profesores, directivos, autoridades y sociedad en general), en la conformación de políticas públicas para la educación en el Estado de México está lejos de ser considerado elemento fundamental para el ansiado cambio de rumbo en el sector. Se privilegia el oportunismo político por sobre las necesidades vividas de la población; se prefiere la anexión a las propuestas centralistas antes que avanzar en la construcción de un escenario de posibilidades producto de la participación y la inclusión social.

Lo expresado por otro funcionario que tiene, por cierto, a su cargo la encomienda de llevar los hilos educativos del nivel en el estado en los SEIEM sobre el momento en que recibe la primera información sobre el PEC: "En una reunión general con puras autoridades educativas de todos los niveles, se nos presentó por parte de la SEP el programa, se nos explicó la pretensión del PEC y su supuesta pertinencia -en ese momento yo plantee algunas objeciones al escenario planteado-. Es decir, sólo se nos presentó como algo que se iba a poner en marcha y que nosotros teníamos la obligación de operar" (jefe de departamento). Además de que la posibilidad de entablar alguna comunicación directa durante el proceso de desarrollo del programa con alguna

autoridad que puede tomar decisiones es nula, y a decir del mismo agente: "con ninguna se ha tenido una relación cara a cara, ya que existe una estructura asignada en cada área para tal tarea, ellos son los que mantienen ese contacto. Pero sólo eso. Es decir es un programa burocrático, donde se generó una estructura burocrática para administrarlo" (jefe de departamento). Cuestiones como ésta revelan el nivel de desconfianza que efectivamente prevalece desde la SEP para encargar a las estructuras existentes en las entidades un programa del que ellos mismos quieren extraer permanentemente los resultados políticos más que académicos; pues de inicio renuncian a la opción del involucramiento del mayor número de actores, reduciendo de esa manera la posibilidad de lograr al menos algún grado de corresponsabilidad. Ni siquiera al interior de las propias instituciones del estado se dan encuentros con los encargados del Departamento del PEC. Ese tipo de organización genera al interior de la estructura estatal sentimientos de desapego y falta de compromiso con un programa del que sienten que no son parte:

> No, de eso nada, es un programa manejado por algunos colaboradores nombrados para servir de enlace con el Departamento PEC y niveles inferiores, pero entre nosotros no ha habido nada y seguro que ni lo habrá por que los del PEC tratan con la SEP, nosotros sólo les mandamos informes, ellos los reciben, me llegan oficios, los turno, pero nada más. Con ellos (los del PEC) sólo hay contacto vía documentos. Esto es sólo cuestión burocrática, un tema político que requiere justificación (Encargado de las políticas de calidad en SEIEM).

La gran decepción que existe desde dentro de la propia estructura del sistema educativo de la entidad emerge en la amargura de la imposibilidad de acción y necesidad de cumplimiento en que se encuentran los encargados de dirigir la educación del estado; parece que el escenario que ellos tienen enfrente les lleva a aceptar como inapelable el ordenamiento superior; es decir, parece que a pesar de todo sí resultan necesarios para el sistema por su capacidad de acatar ordenes. Pero sobresale la permanente disociación entre lo que hay y lo que tendría que haber. Sin embargo, no hay siquiera asomos de insubordinación, sólo existe insatisfacción.

> El momento principal de la transformación es el siguiente: en lugar de la aptitud legal de las máximas de acción -que los individuos han de querer, según Kant- aparece ahora la idea reguladora de la capacidad de ser consensuadas todas las normas válidas por parte de todos los afectados, idea reguladora que tienen que aceptar como vinculante todos los individuos, pero que, a ser posible, hay que realizar aproximadamente en el discurso real. Según la ética del discurso en esta capacidad de consenso se concentra la implementación de sentido y la concre-

tización de la determinación kantiana de la aptitud como ley en el plano de la intersubjetividad (...) en el sentido de una idea reguladora de la comunicación humana (Apel, 1991:159).

Desde la necesidad de aceptar que un evento de la naturaleza propia del PEC requiere para su viabilidad de la recuperación de la historicidad de eventos semejantes, en sus circunstancias de génesis, implementación y resultados obtenidos, es que se puede desprender o no una serie de correcciones políticas que tengan como fondo y finalidad el alcanzar el consenso amplio de la población implicada, para poder esperar situaciones y acciones de corresponsabilidad.

El PEC es un programa federal como hay otros más, como tal es la SEP la encargada de establecer las reglas del juego. A las entidades solamente se les notificó de su existencia y de la opción de participar o no. Pero es sobretodo un programa que se genera por lo siguiente: por que no hay un proyecto educativo nacional, porque con esos programas se hace evidente que algo se esta haciendo por mejorar la educación. Pero como ese programa a lo mejor hay otros cuarenta en el ámbito federal que pretenden impulsar la calidad educativa, pero cada uno por su lado, cada entidad como puede.

Partamos de un contexto macro: si no tenemos (por que no lo hay) un proyecto de país, cómo podríamos generar un proyecto educativo, sino sabemos hacia donde hay que llevar al país, entonces lo único que se puede hacer es seguir con los lineamientos que desde la SEP se generan.

Para construir políticas públicas hay que saber. Una condición para poder generar políticas públicas sobre educación y sobre cualquier otro campo es tener conocimiento del mismo. En el estado de México (y también a nivel federal) eso no sucede por que no están en esas posiciones los especialistas del campo que son quienes podrían construir tales líneas de acción con conocimiento, pero aquí pasa que no es así, tenemos que llega gente que no sabe, pero que llega diciendo que va a aprender, no se trata de eso, por que el tiempo corre. En otros campos no se aceptan dirigentes que desconocen el mismo, pero en educación parece que eso no va y llega quien sea, son puestos políticos y no puestos para políticos que saben.

La comunicación directa entre autoridades de esta dirección y la coordinación del PEC no existe. No hay una inclusión del PEC dentro de la propia planeación de la dirección. Es solo colateral. Es un asunto de hacer lo que piden, pero es más para ellos (Dirección de Educación).

Este mismo nivel de pesimismo y acostumbramiento se repite como regla entre los encargados de la educación en el Estado de México en todos los

niveles de autoridad y responsabilidad. El que la autoridad educativa máxima del país y la propia de la entidad sean recurrentemente productos de la improvisación y los compromisos políticos genera un paulatino desgaste de las expectativas de compromiso y avance entre los actores educativos; pero es sumamente preocupante que este clima de incertidumbre y desanimo se encuentre profundamente arraigado entre lo que se considera el equipo que trabaja en los sectores centrales de la educación en la entidad, tanto los que pertenecen al SEIEM como los propios del subsistema estatal.

> Es una política de gobierno, pero además diseñada por gente que desconoce la vida, tradición e inercias presentes en el sistema educativo. El asunto es que el paso de las autoridades solo es provisional y ocasional, sin embargo en el caso de Reyes Taméz éste duró los 6 años, por lo que resulta más complejo explicar su fracaso en el logro de lo planteado en el plan nacional de su periodo. Vaya un comentario, para ver el poco compromiso de los políticos con un supuesto proyecto educativo. Como explicar que alguien que se asumió autoridad en un gobierno específico (PAN) ahora se desempeñe como secretario de educación en Nuevo León al servicio de un gobierno de otro partido (PRI) que se supone persigue un proyecto educativo diferente al del PAN.
>
> Lo que hay es gran dispersión, cada proyecto que se envía se presenta totalmente desligado de los demás, sólo se trata de justificar superficialmente (Coordinación, SEIEM).

Tal parece que existe consenso sobre lo importante que resulta el proceso de construcción de opciones educativas a partir de reconocer e impulsar la comunicación efectiva, directa y honesta entre autoridades, diseñadores de programas educativos y operadores, como el camino para acrecentar las posibilidades de logro partiendo del principio de que no existen agentes más importantes que otros y que todos tienen siempre algo que aportar.

> El PEC mantiene relaciones directas con las instituciones, son ellas las encargadas de poner en marcha y vigilar por los resultados de su programa. El PEC mantiene más una función de vigilancia de los recursos materiales entregados a las instituciones. El aspecto académico lo tienen olvidado. No existe vinculación entre la política que se sigue en el Departamento de Primarias con la propia del PEC, así que se navega cada cual por su rumbo y sus propios recursos. La gente del departamento de primarias se limita a impulsar sus propios programas de apoyo a la educación, que surgen desde la Secretaría del estado. Aún en la propia tarea de este departamento normalmente la asesoría va del departamento estatal a los regionales, de estos a supervisores o directores y hasta el final a los docentes. Se necesita acortar al máximo este espacio (Departamento de primarias estatal).

Por situaciones como ésta que son relatadas es que resulta por demás complejo pensar en cuáles pueden ser los supuestos en los que se basó una política como la que da origen al PEC, si de entrada se da por sentado el hecho de que no hay participación real de los involucrados en su diseño, y sí en cambio se les solicita sumarse a una tarea que no encuentra cabida siquiera en los resquicios institucionales ya establecidos; lo que al sumarse a la situación de desconocimiento y desconexión de lo que implican las tareas del PEC con lo que realizan cotidianamente los encargados de organizar la educación en niveles directivos y departamentales, lleva al imaginario de un escenario desarticulado y sometido a los sinsabores de la política burocratizada y simuladora propia de los regímenes autoritarios, muy dados a imponer lo que de otra manera consideran no puede tener algún cause de aceptación o "buenos resultados".

En el nivel operativo que involucra a los directivos, es donde precisamente se recrudece el encuentro con una realidad que confronta todo tipo de supuesto oficial de adecuación e idoneidad del programa. Así lo dejan sentir una mayoría de los directores de educación primaria:

> 1.-La administración federal ocasionalmente se interesa por lo que efectivamente acontece en las escuelas, sólo se limita a emitir normas y reglas administrativas que entorpecen la tarea diaria; o,
>
> 2.-El PEC es una más de las políticas educativas del gobierno que pretende con ella hacer creer a la gente que realmente se preocupa por la educación; pero, sin embargo, resulta que lo que efectivamente aporta el programa es más simulación y desgano de hacer las cosas. Por que se parte de obligar a realizar acciones tediosas y burocráticas, en lugar de simplificar y motivar sobre cambios reales en tiempos reales. Por ejemplo, se nos da el dinero del PEC cuando ya prácticamente no hay tiempo para gastarlo de manera apropiada, entonces lo que se hace es gastarlo en lo que se pueda, más que en lo que efectivamente se necesita. Si lo que querían era dinamizar la gestión en la escuela, lo que han logrado es entorpecerla y, sólo en contados casos con directores efectivos y subdirectores, se ha aprovechado por que tienen todo el tiempo del mundo y, además, saben como aprovecharlo. Pero la mayoría de las veces solo es una carga más.
>
> 3.-Es sólo una política vertical más, donde a alguien allá arriba se le ocurrió, y así va bajando hasta que al final los maestros y el director resultan los responsables de su aplicación y los resultados, cuando de inicio ni se les consultó para saber que es lo que realmente se requiere en la escuela (Jefe Departamento SEIEM).

Sin duda que cuestionamientos y recriminaciones como las anteriores resaltan como puntos de desencuentro entre lo que los actores educativos, vistos en tanto que actores sociales y políticos, mantienen como las posibilidades de cómo se tendría que proceder para afrontar los problemas educativos y la manera en que la oficialidad aborda el diseño de políticas educativas; que pervirtiendo el significado de lo publico en el campo de la política, pretende presentar como políticas públicas en educación. Finalmente, resulta que sobresale la escasa convalidación de la inexistencia del consenso como herramienta de construcción política en el contexto nacional y estatal. Lo que desde el punto de vista de la postura comunicativa de Habermas se conceptualiza como la negación del escenario donde los actores implicados tratan de sintonizar cooperativamente sus planes de acción en el horizonte de un mundo de la vida compartido y sobre la base de interpretaciones comunes de la situación (Habermas, 1990:74).

3.4 La necesaria aceptación del PEC como opción única de avanzar o mantenerse en el rezago

La iniciativa del gobierno de impulsar desde la visón empresarial el campo "problemático e ineficiente" de la educación, le lleva a confundir la hechura de artefactos industriales, con la formación de personas para la vida en ambientes de vida permeados por la diversidad y complejidad de la subjetivad e intersubjetividad propia de las relaciones entre personas. La escuela dista de ser un espacio físico, es más un mundo de vivencias y convivencias, donde se construyen y reconstruyen permanentemente las cosmovisiones que guían parte de lo que es y será el proyecto de vida de individuos que se distinguirán definitivamente en su ser y hacer de la colectividad; misma a la que no por eso dejarán de pertenecer y de identificarse en lo general. Las identidades humanas no entran en el esquema acartonado del discurso economisista-eficientista de los promotores del "nuevo gobierno" federal, lo que logra filtrarse en nuestro caso a las autoridades máximas de la educación en el Estado de México. De esta manera es que se entiende la acogida que recibe el programa dentro de la dinámica que en la entidad intenta mantenerse conectada con la federación en la intención de allegarse el mayor número de recursos. Lo cual sólo logra entenderse en un escenario de escasez y regateo de recursos hacia las entidades federativas; que en el Estado de México se ha traducido en una recurrente asignación no-equitativa de recursos para atender lo que a escala nacional representa la más alta matrícula estudiantil. El enunciado básico de esta veta economicista que en el presente se disemina podría ser:

Las deficiencias en el proceso productivo pueden ser resueltas mediante la implantación de la calidad en todas las fases de producción y en todos los elementos involucrados. Calidad y visión sinérgica garantizan mayor eficacia y mayor producción.

Este tipo de discurso hace ver que, en suma, la educación es concebida como una empresa desfalleciente a la que hay que inyectar las vitaminas de la visión productiva. Así, a la escuela se le acusa de ser estática, de ser "mala empresaria", de descuidar la selección de su personal, de no motivar a sus empleados, de valorar la inacción, de carecer de política de recursos humanos.

En un *primer acercamiento al planteamiento* ¿Considera que el PEC es parte de un programa político de gobierno o efectivamente responde a una política pública de atención a una demanda educativa bien ubicada en la entidad? Se encuentran apreciaciones que descalifican al PEC pero que al mismo tiempo dejan entrever la escasez de recursos con que se cuenta en las escuelas; por lo que el programa parece ser apenas reducido a fuente de recursos materiales:

> Seguramente sí es una política pública, pero que en el camino ha perdido sustancia, como no hubo participación en su gestación, entonces ahora los participantes sólo intentan aprovecharse de él lo más que puedan. Aunque también puede deberse a una ocurrencia de esas que en este país pasan muy seguido. Por mí, si a una de mis escuelas entran 50000 pesos, bien venidos, pero sólo hasta ahí (Jefe de Departamento estatal).

A una semejante apreciación responde el sentir y dicho de los demás actores abordados: "Para un gran número de profesores, el ingreso al PEC representa una carga extra, continua y burocrática que prefieren evitarla o dejarla (abandonan el PEC)" al mismo tiempo que "también existen escuelas donde el director le ha encontrado el modo de obtener beneficios para su institución, y parece que efectivamente se encaminan al logro del objetivo PEC. Aunque no hay evaluación institucional real que de luz sobre como está el aprovechamiento escolar y el ambiente institucional para el aprendizaje" (encargado del PEC, SEIEM). Nuevamente aparece el fomento de la no-equidad entre actores que están preparados para enfrentar las exigencias burocráticas que el programa requiere y aquellos que no; es decir se fortalece el escenario de desventaja de las escuelas que histórica y tradicionalmente han estado sumidas en el abandono, de indolencia e incapacidad institucional de generar alternativas, que además frecuentemente son espacios donde el personal do-

cente tiene escasa preparación para afrontar los retos propios de un ambiente de escasez.

La estimulación de situaciones de comparación entre instituciones ha generado un ambiente que más que de convivencia y fomento del compartir experiencias ha desembocado en acciones que fortalecen el aislamiento y la competencia: "Existe en algunos lugares una especie de competencia por lograr mejorar la apariencia de la institución, lo que se da entre escuelas cercanas". Incluso, a decir de autoridades encargadas del seguimiento del hacer de las escuelas: "la elaboración del PETE y PAT es discrecional, por lo que no existe compromiso de lás partes contempladas en la ejecución".

Sin embargo, y según el sentir de los directores del nivel "la comparación entre instituciones es un aliciente, o desaliciente para algunos, para directivos que ven frustradas sus aspiraciones institucionales en cuanto a lo que pueden hacer con lo que tienen y lo que se les exige". Al mismo tiempo coexisten visiones en donde el PEC en sí mismo no representa ningún tipo de avance en la política educativa del nivel; ya que de alguna manera los recursos que el programa ofrece venían siendo cubiertos por la comunidad y otros actores, de donde se deduce que no hubo previsión alguna sobre lo que requiere la escuela para cambiar y lo que se ofrece como opción; "El dinero del PEC por si mismo no cambia nada, por que en su caso el dinero que la escuela necesita normalmente lo aportan los padres o los municipios, entonces yo creo que esa no es ninguna solución para cambiar drásticamente la calidad de la educación".

Si lo que el programa pretendía formalmente era cambiar la dinámica y el clima institucional, lo que ha logrado es que se genere una cultura del rechazo y/o aceptación simulada que responde a los requerimientos de la autoridad superior; situación que presenta la línea de mando vertical propia de nuestro sistema educativo estatal y federal: "La política de la calidad de la educación no deja de ser una moda y un mero discurso oficial, por que no existe compromiso real del gobierno que se traduzca en hechos objetivos de mejora de las condiciones institucionales materiales y humanas".

La opción de seguir igual o adherirse al PEC se ha venido inclinando con el paso de los ciclos y las convocatorias de incorporación hacia el lado de la no-incorporación o el abandono. La política del programa escuelas de calidad, se ve más como una verdadera carga que como una oportunidad, porque ésta ha sido opacada por la excesiva carga administrativa y burocrática de que se

acompaña, es la frase que resume la idea que condensa el sentir de los diversos actores con los que se tuvo la oportunidad de contactar.

3.5 Incapacidad oficial de mirar hacia abajo y a los lados

La tendencia oficial que tradicionalmente ha imperado al generar políticas educativas es la de obviar las necesidades e intereses de los directamente involucrados, y sí en cambio seguir las recomendaciones de los que históricamente han asumido el papel de expertos y conocedores. Tal parece que se cree que las características de unos planteles y las apreciaciones de algunos notables son las de todos los actores educativos. Se generaliza a partir de particularidades; pero lo peor es que esto ocurre después de que se acepta explícitamente que nuestro país y entidad son sinónimos de diversidad humana y cultural.

De aquí que las respuestas recurrentes a la siguiente cuestión sean en esencia de reproche e insatisfacción por el papel que las autoridades de la SEP y las que en la entidad asumen pasivamente los señalamientos que éstas les hacen llegar; todo en detrimento de lo que efectivamente acontece en el nivel de la escuela y que se supone es donde deben impactar positivamente los programas que a ellas llegan: ¿Desde su perspectiva cuál es la razón de ser del PEC?

> Seguramente tenía una razón de ser, pero desde que se presentó como un programa construido, una política determinada, lo único que nos quedó fue tratar de cumplir. Las escuelas del país sin duda que sí requieren de dignificarse como espacios de aprendizaje (en el aspecto material) pero más lo requieren en el aspecto académico. Este programa en nada ayuda a lograr esto, de lo que se pueda decir en los informes del PEC tanto de manera oficial o no, prácticamente no hay nada en la realidad. Sin duda que el PEC es un programa que se ha de analizar a la luz de una visión estructural, donde posiblemente si encuentre alguna razón de ser lo que esta pasando (Jefe de Departamento Estatal).

La no inclusión del los puntos de vista y el sentir de los actores que desde el opinar del grupo que mantiene el poder en educación son vistos como no significativos o dignos de tomarse en cuenta, llevan a la generación de ambientes de enfrentamiento y descalificación a la inversa. La prevalencia del conflicto sobre la del consenso muestra la incapacidad y nula voluntad de los que deciden para asignar algún valor a lo que desde abajo pueda ser construido o propuesto.

Cuando escuchamos que la culpa es de algún sector del sistema, tenemos que cuidarnos del comentario, por que eso solo hace referencia tendenciosamente a una parte, a veces por cuestiones políticas u otras.

Actualmente quizá un 10% por mucho de las escuelas tienen la capacidad y los recursos para trabajar bajo la propuesta de la nueva gestión, que de hecho son instituciones que con o sin el PEC trabajarían de esa forma. Y seguramente será el mismo porcentaje que al final del programa tendrá instalada esa cultura.

En las escuelas hay suficientes elementos para hacer diagnósticos que orienten el propio proyecto institucional; sin embargo, los maestros optan por retomar la propuesta en boga u oficial. No se aprovecha la capacidad de autonomía y de formación de colectivos de que gozan. Por ejemplo, en el Estado de México hay suficientes elementos para demostrar que el problema no es matemáticas ni español, sino historia y geografía, pero por comodidad y moda se retoman la lectura y las matemáticas.

Los coordinadores del PEC finalmente se han mantenido lineales y adoptado acríticamente la propuesta, tratando de imponer en lugar de negociar y consensuar, pero ahora se han tenido que retractar y plantear que la forma de construcción de los proyectos institucionales efectivamente será más efectiva según lo plantearon otros equipos y docentes que siguiendo su propuesta. Una idea que plantearon tratando de probar que ellos sabían más (Encargado de Educación de calidad, SEIEM).

La incapacidad de mirar hacia abajo se concreta de maneras diversas, pero la más usual es la de suponer un estado de cosas en términos del deber ser y por lo mismo alejados de la realidad del estado de cosas propio de las instituciones. Lo que se traduce en que se ponen en acción programas como este PEC pero sin las previsiones necesarias para su adecuado desarrollo.

Aquí solo tenemos conocimiento de los resultados de los seguimientos técnicos que se le hacen. Resulta que la gente de la coordinación del PEC en el estado no tiene forma de llegar a las escuelas, entonces se les ocurre que sea el supervisor el que realice la tarea de evaluar o valorar los proyectos institucionales y con base en eso se procede. ¿Cómo podría ser de otra manera si no se tiene el personal idóneo ni en cantidad? En eso no se pensó. Nosotros tenemos que operar con la misma estructura que ya teníamos.

Existe una coordinación estatal del PEC, pero en el Estado de México somos tantos (casi 4000 escuelas inscritas al PEC, entonces es casi imposible hacerles un seguimiento, aquí en la dirección es sólo un maestro el que realiza tal tarea; así que pensemos qué puede hacer con 4000 escuelas.

La coordinación del PEC en el Estado es una especie de puente entre la SEP y nosotros, pero no es operativa, solo se limitan a transmitir que es lo que se debe de hacer, pero no van más allá (Subdirector de Educación Básica del Estado de México).

De entre las visiones que prevalecen al interior de la comunidad educativa aparecen algunas como las siguientes, en las que se dan precisiones que desde posturas y funciones propias se presentan como obstáculos para el desarrollo adecuado del sistema. Además de que sobresale el imaginario de la corrupción que persiste al interior del mismo sistema, lo que va desde la asignación de los puestos laborales en todos los niveles de decisión hasta los operativos. Lo que nos pone nuevamente de frente ante la retórica formal contenida en el discurso oficialista de mejorar la calidad de la educación, cuando desde ahí se fortalecen los vicios y tradiciones perniciosas.

Los supervisores no están cumpliendo con su función dentro del sistema para elevar la calidad de la educación, suele pasar que: además de que se asigna la plaza por razones diferentes a la academia, se asignan a personas sin el perfil y/o formación, no cumplen con el tiempo laboral que les corresponde, no asisten a las instituciones a realizar la función de supervisar la vida institucional, descargan su trabajo y responsabilidad en sus auxiliares.

En el PEC se descarga la responsabilidad en los encargados de los Departamentos Regionales, de donde se sugiere que no existe realmente seguimiento del apoyo real del programa a la calidad de la educación (Departamento Estatal).

Entre directores del nivel la imagen no es diferente, ya que hay la percepción de que el programa responde más a intereses políticos que a necesidades de las escuelas y de la comunidad.

Se dan momentos de tensión entre autoridades de niveles diversos, por la falta de canales efectivos de comunicación. Aún hoy se sigue privilegiando la formalidad y el cumplimiento aparente de las disposiciones sobre lo sustantivo que es el aprovechamiento de los alumnos.

Si lo que se quiere es que todas las escuelas brinden un servicio educativo de calidad, entonces se habría de avanzar en el apoyo a todas las escuelas diferenciadamente desde el gobierno para que antes de exigir tal cosa, todos estén en las mismas condiciones y con oportunidades semejantes de ofrecer el servicio.

Definitivamente la calidad de la educación primaria en el Estado de México es un asunto de todos no sólo de las autoridades, maestros, padres o alumnos (Directores de primaria).

La tradición que permanece en el imaginario de las autoridades educativas en diferentes niveles de mando, sugiere que la posibilidad de cambiar un escenario de imposiciones y uso vertical del poder, tendrá que pasar necesariamente por el reconocimiento de que lo que acontece actualmente en muy poco ayuda a la consecución de los objetivos formales del PEC. Desde una supuesta aceptación de cambio de actitud y respeto hacia la base magisterio y la sociedad, lo que suceda habrá de ser el producto de un verdadero reconocimiento y negociación, no más de la concertación o el decreto.

3.6 De los actores últimos

Pasemos ahora a reconocer lo que en el discurso de algunos de los actores involucrados ha venido significando la existencia del PEC. Llama la atención el papel oficialista que asumen algunas autoridades que en otros momentos se reconocen subordinadas a ordenamientos que los ignoran como actores con poder de proposición y que en su momento descargan hacia abajo su frustración e indefensión. Las percepciones y comentarios se resumen en lo siguiente:

> ¿Qué opinan los maestros y los padres de familia del PEC?
> Los padres de familia: ellos solo vigilan que el dinero llegue, que el director no se lo transe, y que se compren cosas. Así lo ven ellos, de elevar la calidad no les interesa, por que, además, ni están enterados para qué es el dinero en el fondo. Sólo son vigilantes del dinero
>
> Los docentes: sólo es otro programa más, que ya se terminará. Representa más documentación, problemas con el manejo de recursos. Pocos lo ven como una oportunidad para transformar la vida de la escuela, para aplicar un nuevo modelo de gestión.
>
> ¿Qué hay de los supervisores y el PEC?
> Son el talón de Aquiles, no sólo del PEC, sino de todo el sistema. No les interesa la educación y muchos ni saben gran cosa de educación. Son sólo puestos de control, de ejercicio de poder personal e institucional, de aprovechamiento de una plaza, para obtener beneficio económico.
>
> Escasamente encontraras algún supervisor que tenga un proyecto educativo para su zona, que oriente, que apoye, que visite, que genere un ambiente de querer hacer mejor las cosas sin que sea por mero cumplimiento. Allí hay problemas estructurales, interviene el sindicato, el estado y demás políticos.

La supervisión no tiene claro para qué sirve. Sólo representan problemas, por que son sujetos a los que no se les puede enfrentar por que tienen algún grado de poder, influencia o relaciones y se puede generar más conflicto (Jefe de Departamento estatal).

La percepción que se tiene de este actor educativo en niveles superiores e inferiores del sistema es sumamente obscura y llena de prejuicios, lo que al mismo tiempo se convierte en una especie de profecía autocumplida, ya que tal imagen es fortalecida en el imaginario cotidiano impidiendo buscar referentes que posibiliten repensar la función supervisora desde referentes alternativos a la tradición.

Los supervisores no están cumpliendo con su función dentro del sistema para elevar la calidad de la educación, suele pasar que: además de que se asigna la plaza por razones diferentes a la académica, se asignan a personas sin el perfil y/o formación, no cumplen con el tiempo laboral que les corresponde, no asisten a las instituciones a realizar la función de supervisar la vida institucional, descargan su trabajo y responsabilidad en sus auxiliares (Jefe de Departamento estatal).

El hacer de profesores y directores, de igual manera, es percibido por autoridades superiores como causante de lo mal que funciona el sistema y los deficientes resultados. Pero no aparece la percepción de conjunto necesaria para impulsar el trabajo de equipo. Cada nivel de autoridad u operativo se percibe a sí mismo como autosuficiente y separado de los demás, sin embargo, al mismo tiempo reconocen su incapacidad para solventar problemas sistémicos; esto da razón de la fragmentación que caracteriza todo el sistema educativo tanto de la federación como al interior del estado.

Aunque esto no sólo es de los supervisores, también sucede con los jefes de sector, y en el caso del estado con los jefes de departamento regional. Son sólo políticos cumpliendo un cargo y encargo para quien los puso ahí, pero ni siquiera eso es cierto, realmente no tienen claridad de por qué hacer algo.

Los directores se quejan de las asesorias que se les dan para elaborar su proyecto, pero aceptando que así sea, ellos tienen los documentos que les dicen que hacer y como hacer, lo que pasa es que no leen, o si lo hacen no tienen la suficiente formación para entender y hacer. Lo que se requiere es mínimo y se supone básico al ser normalistas, tener una licenciatura o una maestría. Hay una gran deficiencia de formación de los directores.

La paradoja es que han estado pidiendo libertad y ahora que la tienen no saben que hacer con ella. Quizá sólo quieren esa libertad para hacer lo que quieran y como quieran (Directores generales y Jefes de Departamento estatales y SEIEM).

Existe una constante en la descalificación de la capacidad de los directores para manejar la vida institucional y la operación de proyectos como este que les requiere de una preparación profesional sólida y una actitud de honestidad.

> Dentro de la cultura escolar existen casos donde los directores juegan con los recursos, por un lado cubren necesidades con lo del PEC, pero por otro solicitan a los padres de familia su cooperación para cubrir las mismas necesidades. La participación de la comunidad se limita a hacer lo que el director les solicita que hagan -esto cuando están de acuerdo en participar- (Jefe de Departamento estatal).

El poco interés real por apoyar la transformación de lo que acontece en la educación de la entidad es percibido en cada uno de los estratos de autoridad y operación tanto hacia arriba como hacia abajo; lo que perfila un ambiente de fricción, que solo se solventa apelando a un criterio de poder más que de autoridad y convencimiento para avanzar en la tarea como compromiso común.

> En el Estado de México existe una gran distancia cotidiana entre el discurso de las autoridades en los altos niveles y las acciones que se realizan en el sistema (poco de lo que se hace desde ahí es realmente una acción a favor de sus intenciones). Parece ser que un primer problema a salvar es la asignación de las autoridades educativas. Pocos de los que están ahí tienen conocimiento de lo que es la educación, sus procesos y menos aún tienen alguna idea de por donde ir para encontrar tales soluciones (Directores de escuela).

El PEC carece de legitimidad en tanto no es producto de la participación social y su diseño representa la continuidad de las maneras anquilosadas de hacer política educativa en este país. La negativa a responder a los requerimientos formales del programa parece que obedece en primera instancia entre algunos actores a un sentimiento de revancha hacia los diseñadores y promotores del mismo, por haber generado lo que ellos denominan otro proyecto de escritorio.

> Definitivamente, el PEC navega con su propia bandera, obviando y despreciando la oportunidad de la vinculación real, de los acuerdos y la participación de las demás personas con algún grado de decisión en el subsistema estatal.
>
> En el PEC se olvidan que la educación de las personas del Estado de México es primeramente un asunto de los habitantes del Estado de México, y después una especie de decreto desde la federación.

Así no funcionan las cosas, si se desprecia la participación entonces que lo hagan ellos. La rendición de cuentas como cultura no sólo debe ser para los docentes, sino para todos los integrantes del sistema educativo y en todos lo niveles (Directores de escuela).

El contexto educativo está lleno de relaciones tensadas por el ejercicio desordenado del poder y la autoridad. Por ejemplo, en el caso siguiente se manifiestan comentarios sobre lo dispareja y diferenciada que puede llegar a resultar la exigencia y compromiso para actores diversos; es el caso donde los directores expresan el desconocimiento en que se mueven los supervisores, jefes de departamento y demás mandos en cuanto al manejo de las opciones que los directores reciben en cursos, talleres y conferencias que los invitan a hacer las cosas de manera diferente; sin embargo, sus superiores permanecen ajenos a esa dinámica y exigen de acuerdo a sus particulares percepciones.

Se requiere que lo mismo que se hace llegar en términos de actualización de la formación de directivos y docentes sea del conocimiento de todos los niveles de autoridad para que haya compatibilidad entre las exigencias que se plantean desde la autoridad y las posibilidades reales en que se mueven los actores en el nivel de la escuela.

Aun hoy existe entre los directores el imaginario de que su función consiste en controlar la vida escolar, es decir, el actuar de los docentes, alumnos y padres de familia, así como en cumplir las disposiciones de los supervisores.

3.7 El PEC en el tiempo

La continuidad de principios eficientistas orientadores de la política de gobierno que dan origen al PEC depende directamente de la voluntad de los secretarios que buscan la propia trascendencia y la de su jefe inmediato que es el presidente de la República; así el único aliciente que tienen hacia abajo los diversos niveles de autoridad educativa se encuentra en cumplir su función de administrar los ordenamientos que les vienen de "arriba", y escasamente plantean posibilidades de trastocar las formas u optar por generar un proyecto propio en sus sectores de responsabilidad e influencia.

¿En dónde se ubica el PEC actualmente?

Francamente te diré, que el PEC está vivo sólo porque está recibiendo recursos externos y hay que gastarlos. Pero el día que esa llave se cierre, el PEC desaparece

y no pasa nada. No tenemos nada para saber cómo esta, sólo hay informes muy empíricos, superficiales, pero hechos sin ninguna metodología de investigación. Sólo papeles llenados como requisito de informar. El PEC se ha metido en nuestra planeación, no porque así lo queramos, sino por que así nos lo piden. Tenemos una serie de actividades y acciones relacionadas con el PEC, pero realmente nada trascendente. Todo se maneja de la manera más natural.

En este fin de ciclo, por ejemplo, tendremos una baja de 25 a 30% de instituciones del PEC, por que ya no responde a sus expectativas, o nunca supieron si tenían expectativas con el PEC, solo ingresaron por que a pesar de que a los directores se les hace saber que es voluntario, pero que tienen ventajas, ellos lo toman como una indicación de algo que tienen que hacer. Lo hacen por que el jefe dijo que lo tenían que hacer. Pero les ha resultado muy fastidioso, por que tienen que dar tiempo extra y dinero.

Ante lo cual tengo la sensación que el propio PEC es promotor de la corrupción, ya que no prevé o valora el tipo de trabajo que debe realizar el directivo. Se ha vuelto tan burocrático que hay ocasiones en que el director tiene que hacer hasta tres viajes a la semana al PEC (Director General).

La inexistencia de acciones de evaluación del programa lleva a que algunos de estos actores se vean tentados a suponer que efectivamente lo único que importa del programa es la acumulación de cifras y estadísticas que simulen la adecuada utilización del dinero invertido. La rendición de cuentas en cuanto al uso de los recursos es la prioridad en la burocracia que conforma los equipos coordinadores del PEC; y si acaso esto llega a impactar en la transformación de las maneras en que se ha venido gestionando la vida institucional que mejor.

Sin embargo, la evidencia de que se dispone para la emisión de juicios de valoración del programa en la entidad mexiquense efectivamente se reduce a las estadísticas y recuentos muéstrales nacionales. Algo que sí les queda claro es que la consigna es aprovechar los recursos e invertirlos de manera que algún impacto pueda tener al menos en cambiar la apariencia del edificio escolar. El problema parece ser en ese aspecto, que igualmente se fomenta la no-equidad, ya que al ser un programa no obligatorio ni siquiera para las escuelas de zonas marginadas a las que en primera instancia estaba dirigido, se fomenta el retrazo y mayor marginación de aquellas que por razones diversas no busquen o logren su ingreso.

Es un programa de mucho dinero, con muchas bondades, es el programa más evaluado, por diversos organismos y ha salido bien librado; pero eso sólo se refiere a la rendición de cuentas. No es posible hasta ahora disponer de más elementos de juicio.

No hay hasta ahora alguna evaluación externa del programa en la entidad, solo las muestras que se manejan en las nacionales. Así que realmente no sabemos cuál es el impacto real en nuestra entidad.

El futuro inmediato y mediato del PEC está asegurado por los recursos de que se dispone, pero no así en sus resultados. Resultados poco coherentes. En la federación se han pagado estudios de justificación, lo mismo que los estudios muestrales, que poco dicen sobre la realidad y la tradición de las escuelas y sus docentes. En el Estado de México no hay nada, solo las evaluaciones censales de los alumnos de sexto grado de primaria en SEIEM, o los resultados de ENLACE, pero algo salido de una evaluación ex profeso no lo hay.

En el PEC lo que hay es desconfianza y poca capacidad de organización. Al amarrar el dinero a los proyectos se fracaso, por que no se flexibilizó el reparto de los recursos. Se entregan a destiempo y el plazo para ejercer el recurso es muy corto, a lo cual hay que sumarle la gran cantidad de comprobantes del uso del mismo que hay que mostrar. Eso es cansado y desgastante. La cultura de la desconfianza sólo refuerza la corrupción y el poco entusiasmo (Encargado de educación de calidad SEIEM).

La negación del valor que tiene el conocimiento y la experiencia de los diversos sectores y actores que conforman el sistema educativo, llevó a la generación de un proyecto deforme y carente de secuencias concretas de inclusión y desarrollo institucional. Pretender que todo en el sistema esta mal, y por lo mismo hay que dejarlo de lado al momento de buscar impulsar recetas que todo lo cambiarán, es sin duda el mayor error que se puede cometer al buscar el diseño de alternativas reales con compromisos y acciones concretas. En el caso de la educación, como en cualquier otro hecho social no funciona aquello de borrón y cuenta nueva; la historia y la cultura propia de las personas, sus interrelaciones y vida institucional es y será permanentemente lo que guíe sus acciones y no las normatividades vacías de participación y consenso.

Cabe finalmente, recobrar el análisis político del campo educativo para profundizar la búsqueda de elementos comprensivos que brinden información indispensable para la formulación de políticas, en este caso, compensatorias y de equidad; en la medida en que permite identificar la toma de decisiones en los sectores del sistema en peor situación, focalizar la asignación de recursos especiales hacia dichos sectores más desfavorecidos y evaluar el impacto, en términos de aprendizaje, de las políticas compensatorias implementadas.

En este caso se logra poner de manifiesto que la manera en que se procedió en la construcción e implementación del PEC en el país y Estado de México respondió a la tradición de implementar políticas y programas educativos con base en el interés de poder y protagonismo político de los gobernantes en turno. La participación en la construcción del PEC de la comunidad docente, de los padres de familia y sociedad en general fue realmente nula. Se constituyó este en un programa más, uno con el cual hay que cumplir; más no uno con posibilidades reales de impactar y transformar una realidad institucional que es compleja y multifactorial en su representación. Misma que para ser modificada requiere de la acción conjunta y consensuada previamente entre todos los habitantes del país y la entidad.

Las escuelas primarias del Estado de México han sido condenadas a la cooperación en la construcción de la inequidad y desigualdad educativas. Esto, a partir de que son vistas como instituciones al servicio del protagonismo político, más que como centros a donde concurre cierto tipo de población a formarse como individuo y ciudadano; motivo por el cual tendrían que contar con la opción efectiva de ofrecer un escenario de aprendizaje permanente. En este caso hablando de alumnos que buscan para sí y su comunidad un mejor destino. El PEC en las primarias es visto y vivido como una imposición; una cuestión más de satisfacción de necesidades formales de las autoridades, que de cubrir una demanda sentida y expresada, al menos, por la comunidad institucional.

Conclusiones

La tradición en la hechura de las políticas educativas en nuestro país y por añadidura en el Estado de México se caracteriza por el ejercicio vertical de la "autoridad" y del poder.

El impulso de la participación social en la construcción de políticas educativas en la entidad es tarea pendiente, toda vez que ni siquiera a un nivel de autoridades superiores y medias existen ejercicios de consenso sobre diagnósticos, problemáticas y opciones de solución del acontecer educativo. Sin embargo, tal manera de proceder no sólo es propia del contexto mediato donde interaccionan los encargados directos de la educación, sino que incluso se ve negada completamente cualquier posibilidad de inclusión de autoridades civiles regionales, como son los diputados locales y presidentes municipales, donde lo común es la aceptación de lo que las "autoridades superiores" hagan.

De donde se desprende la no-existencia de espacios de planeación democráticos de la educación, y si en cambio continúa la dinámica de las políticas tecnocráticas centralistas que contradicen de hecho cualquier iniciativa anterior o actual sobre la descentralización educativa en México. Se desconoce el valor que tienen los procesos de inclusión social en la construcción de políticas que efectivamente puedan ser denominadas públicas para la educación, ya que "solo pueden reivindicar lícitamente validez aquellas normas que pudiesen recibir la aquiescencia de todos los afectados en tanto que participantes en un discurso práctico" (Habermas, 2000: 16).

Frente a los retos de la modernidad y del bienestar social, el papel del Estado no puede ni debe consistir en la reproducción de la cultura dominante; tampoco, en el afirmar la identidad nacional aplicando programas esco-

lares homogeneizantes en los cuales ni los actores de quienes se reclama adhesión han tenido participación, ni sus valores se encuentran bien representados En este sentido debe tenerse presente que el análisis social demuestra hoy que en las formas modernas del capitalismo, oposición y conflicto son componentes estructurales; por consiguiente, sería inútil tratar de conquistar adhesiones masivas imponiendo "desde arriba" a los diferentes subsistemas sociales un proyecto unificador desprovisto de consenso (y, por tanto, socialmente ilegítimo) La magnitud y carácter de los problemas que la enseñanza debe resolver actualmente se convierte en un factor causal más de la apertura estatal a la participación social en las tareas de la enseñanza y de la mayor ingerencia que las comunidades escolares deben tener en las decisiones de los asuntos que les competen. Socialmente está cada vez más claro que las tareas de la enseñanza son, actualmente, una tarea nacional; esto es, una empresa corporativa que sólo puede alcanzar los propósitos que tiene enfrente mediante la adhesión, el compromiso y la participación de todos y cada uno de los actores sociales, de los actores educativos y de las personas, ya que la complejidad y los costos de esta tarea exceden las posibilidades de los gobiernos, de los profesores, de las familias y de cualquier otro actor unilateralmente considerado. Una participación social de tan vastos alcances sólo podría hacerse efectiva mediante la descentralización y desconcentración de las atribuciones que, en nuestras regiones, han estado tradicionalmente depositadas en la cúpula de un aparato público burocrático con poder para decidir y gestionar "en nombre o en representación de todos".

Es dentro del panorama esbozado que los gobiernos se esfuerzan por crear conductos y mecanismos de participación social amplia y no ideologizada. De esta manera sus políticas, al tiempo de convertirse en políticas de Estado legitimadas por el consenso social, pueden plantearse objetivos estratégicos socialmente convocantes, culturalmente demandantes y personalmente motivantes. Contrario a lo cual, en nuestra entidad el Estado de México, según se ha documentado previamente, se continúa en una dinámica política del cumplimiento y la disciplina a los lineamientos y ocurrencias que desde el centro se envían a la periferia provinciana. El PEC es un ejemplo irrefutable del verticalismo autoritario propio de nuestro sistema educativo y de la improvisación regida por relaciones de poder que se imponen a costa de las necesidades reales de la población. En las escuelas primarias del Estado de México el PEC se vive institucionalmente en cada escuela y por parte de cada autoridad educativa como un mero ejercicio administrativo, que si bien puede ser aprovechado para beneficiar a las instituciones, en poco se vislumbra como oportunidad para dar satisfacción a una verdadera necesidad del sistema, de las instituciones y de los maestros y alumnos.

El constante desprecio por el PEC en los niveles medios de toma de decisiones educativas en el Estado de México ha impedido que el programa sea aprovechado, de tal modo que lo que se podría maximizar desde el punto de vista de los recursos materiales que ofrece, en poco se ha traducido en mejoras de la cotidianidad escolar: sin embargo resulta paradójico que incluso careciendo de alguna evaluación amplia del programa en la entidad, se continué su aplicación sobre parámetros nacionales que se han generalizado; la oportunidad que hasta ahora se ha perdido es la de conjuntar una política educativa propia y ubicada con los recursos que el programa ofrece para generar un verdadero proyecto de transformación escolar. Cada escuela y autoridad lo conceptualiza y vive desde su muy particular posición, sin encontrar posibilidad alguna de aterrizar en el fértil campo de una política y proyecto educativo propios. La burocratización del programa ha llevado a que en cada institución escolar se viva de manera totalmente diferenciada: hay a quienes le llega la orden de ingresar lo que genera un ambiente de simulación y construcción de informes ad hoc; quienes ingresan por voluntad y se retiran por lo complejo y desgastante que les resulta; u otros que permanecen por haber encontrado alguna dinámica que les permite allegarse de recursos financieros; pero también están los que por rumores sobre lo improductivo y abrumador que resulta el PEC mejor se reservan el derecho de no buscar tales "beneficios".

Lo que sobresale del programa, que poco tiene de compensatorio, es su incapacidad para involucrar a la comunidad y generar ambientes idóneos para el aprendizaje de los alumnos. La nula evaluación institucional y regional del mismo ha permitido que se continúe la simulación de la inversión educativa. Es decir, se pretende que se esta invirtiendo en educación diferenciadamente, lo que no se dice es que son pocos los casos en los que hay una previa preparación del personal y del contexto para que tal inversión tenga el éxito supuesto. Es un programa que no está conectado directamente con ningún nivel educativo en tanto que camina por un sendero propio sin existir comunicación o planeación conjunta con autoridades medias para fortalecer el hacer institucional. Los departamentos y supervisiones son más vistos como mecanismo para colectar información que a manera de informes que justifiquen el gasto realizado.

Bibliografía

Aguilar, Villanueva Luis F. (1996). El estudio de las políticas públicas. México, Miguel Ángel Porrua.

Apel, Karl Otto. (1991). Teoría de la verdad y ética del discurso. Piadós, España.

Arendt Hannah. (1995). De la historia a la acción. Introducción de Manuel Cruz, Paidós, España.

Allison, Graham T. (1969). Modelos conceptuales y la crisis de los misiles cubanos, en Aguilar, Villanueva, Luis F. (1996) La hechura de las políticas. México: Miguel Ángel Porrua.

Álvarez, T. Carlos. (1991). Platiquemos de calidad de la educación, México, Universidad Autónoma de Sinaloa.

Apel, Karl-Otto. (1991). Teoría de la verdad y ética del discurso, Paidós, Barcelona, España.

Arendt, Hannah. (1997). ¿Qué es la política? Piados, Argentina.

Banco Interamericano de Desarrollo. (1998). América Latina frente a la desigualdad. Washington D. C.

Banco Mundial. (1996). Prioridades y Estrategias para la Educación. Washington, BIRF/BM.

Banco Ioteramericano de Desarrollo. (1998). América Latina frente a la desigualdad. Progreso económico y social en América Latina. Informe 1998-1999. Washington, D.C.

Banco Interamericano de Desarrollo. (2006). La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina. IFORME 2006. Planeta, México.

Bazúa, Fernando y Giovanna Valenti. (1993). Hacia un enfoque amplio de política pública, en Revista de Administración Pública. No. 84, pp.25-81. INAP. México.

Bazúa, Fernando y Giovanna Valenti. (1995). Política pública y desarrollo, en Masse, Carlos E. y Sandoval Eduardo A. (coord.) (1995) Políticas públicas y desarrollo municipal. El Colegio Mexiquense, UAEM. México.

Bobbio, Norberto. (1996). El futuro de la democracia. Fondo de Cultura Económica. México.

Beverley, Carlson. (2002). Educación y mercado de trabajo en América Latina frente a la globalización. Revista de la CEPAL, No. 77, agosto de 2002.

Bejar, Navarro Raúl. (coord.). (2004). Las políticas públicas en la alternancia mexicana. UNAM, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, Cuernavaca, Morelos. México.

Bobbio, Norberto e Incola Matteucci. (1985). Diccionario de política. Siglo XXI. México.

Cansino, C. (1998). Prefacio a la obra de E. Serrano. Consenso y conflicto. Schmitt, Arendt y la definición de lo político. Centro de Estudios de Política Comparada, A. C. México.

Carlson, Beverley. (2002). Educación y mercado del trabajo en América Latina frente a la globalización, en Revista de la CEPAL, No. 77, agosto 2002.

Castillo, Montes Luis. (2001). Hacia la transformación del sistema a partir de la escuela: algunas lecciones del Programa Escuelas de Calidad. SEP.

CEPAL-UNESCO. (1992). Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad. Santiago de Chile.

De la Fuente, Juan Ramón. (2007). Declaración como Rector de la UNAM presentada en el periódico El Universal, miércoles 23 de mayo de 2007.

Dubet, François. (2006). Las desigualdades multiplicadas, Universidad Autónoma del Estado de México: México.

Fernández, L. Alfredo. (1887). Alcances de la explicación económica en el ámbito educativo, en Revista de Educación Superior, No. 61, enero-marzo 1987, ANUIES, México.

Flores, Olea Víctor. (2004). Políticas públicas en México y la transición moral y política. En Bejar, Navarro Raúl (coord.) (2004). Las políticas públicas en la alternancia mexicana. UNAM, Centro Regional de Inves-

tigaciones Multidisciplinarias, Cuernavaca, Morelos. México.

Foucault, M. (2005). El orden del discurso, Fábula Tusquets editores, España.

Gobierno del Estado de México. (2006). Gaceta de Gobierno: Plan de desarrollo del Estado de México 2005-2012.

Granados, R. Otto. (2004). Educación en México. ¿gastar más o invertir mejor?, texto presentado en el David Rockefeller Center For Latin American Studies durante el seminario "High Level Roundtable on Education Policy and Inequality in México", organizado por la Graduate School of Edcuation, Harvard University. Cambridge, MA., octubre 2004 (Profesor-Investigador del ITESM).

Giménez, Gregorio. (2005). La dotación de capital humano de América Latina y el Caribe, en Revista de la CEPAL, No. 86, agosto 2005, pp.103-122.

Habermas, J. (1993). Teoría de la acción comunicativa: complementos y estudios previos. rei. México.

_____ (1997). Más allá del Estado Nacional. Trotta. Madrid, España.

Habermas, J. (1990). Pensamiento posmetafísico. Taurus, España.

Heredia, Blanca. (2007). Panorama de la educación 2007. Directora del centro de la OCDE en México para América Latina, septiembre 18.

INEE (2005). La calidad de la educación básica en México. Informe anual 2005, México.

Lasswell, D. Harol. (1951). La orientación hacia las políticas. En Aguilar, Villanueva, Luis F. (1996). El estudio de las políticas públicas. Miguel Ángel Porrua.México.

Máiz, R. (2004). Modelos normativos de democracia, en Revista Mexicana de Sociología, año 66, núm. Especial. 2004, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales. México.

Moreno, C. Jorge. (1988). Educación y política: el papel del Estado y la sociedad en el progreso educativo, en Revista Interamericana de Socilogía, 2ª. época, año II, no.1 y 2 enero-agosto de 1998. pp 21-37

Payne, et al. (2003). La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina, Banco Interamericano de Desarrollo. México.

Navarro, V. (2002). Bienestar insuficiente, democracia incompleta. Madrid, España.

Nozick, Robert. (1988). Anarquía, Estado y utopía, Fondo de Cultura Económica. México.

Offe, Claus. (1990). Contradicciones en el Estado del bienestar. México: Alianza editorial, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.

ONU. (2001). Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo. Human Development Report. Nueva York.

Órnelas, Carlos. (2008). Política, poder y pupitres. Crítica al nuevo federalismo educativo, Siglo XXI: México.

Ranis, Gustav y Frances Stewart. (2002). Crecimiento económico y desarrollo humano en América Latina, en Revista de La CEPAL, No. 78, Diciembre 2002, pp. 7-24.

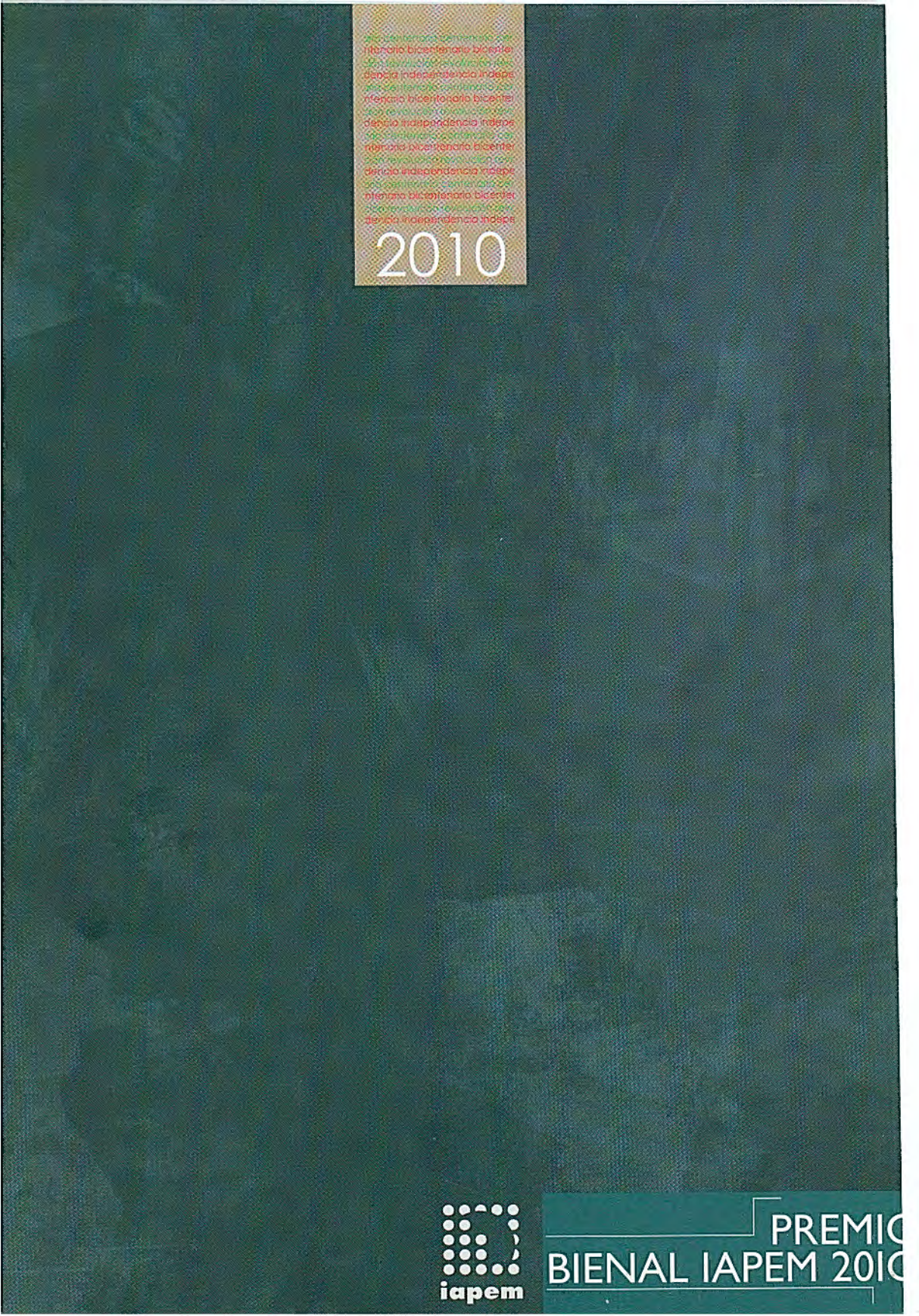
Rodríguez, M. Pedro Gerardo. (2002). De nuevo la justicia, en Revista Latinoamericana de Estudios Educativos, año 2002. Vol. XXXII, No. 004, Centro de Estudios Educativos. México, D.F. pp. 5-10.

Sabatier, A. Paul y Daniel A. Mazmanian. (1981). La implementación de la política pública: Un marco de análisis. En Aguilar, Luis F. (1996) La implementación de las políticas. Miguel Ángel Porrua. México.

SEP (2001). Programa Nacional de Educación 2001-2006. Por una educación de buena calidad para todos, un enfoque educativo para el siglo XXI. México.

Sen, Amartya. El futuro del Estado de bienestar. En La Factoria, No. 8 febrero 1999 http://www.lafactoriaweb.com/articulos/amartya.htm

Sojo, Carlos. (2004). La modernización sin Estado: el destino privado de las políticas públicas, en Revista Mexicana de Sociología, año 66, núm. especial. 2004, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales. México D. F. Pp. 137-155.


2010
iapem
PREMIO
BIENAL IAPEM 2010