
EL PROGRAMA ESCUELAS DE CALIDAD EN LAS PRIMARIAS DEL ESTADO DE MÉXICO COMO POLÍTICA PÚBLICA

BERNARDO MARTÍNEZ GARCÍA

RESUMEN:

La manera en que se venían elaborando las políticas educativas hasta antes del año 2000, no cambió al asumir el poder un nuevo partido. Los actores educativos que el discurso político-oficial considera “principales”, han venido siendo relegados a un papel de operarios. Negar la participación social amplia en la construcción de políticas educativas es la tónica que se ha fortalecido en lo que va del nuevo gobierno panista a nivel federal; lo que, además, ha sido acompañado, en nuestro caso, de la renuncia del gobierno del Estado de México a generar acciones que reconozcan la necesidad de replantear la forma en que se ha venido operando políticamente en el campo educativo.

Ejemplo de esto es el proceso seguido hasta hoy para implantar el Programa de Escuelas de Calidad (PEC) cuyo origen se sitúa en 2001 a iniciativa del gobierno del presidente Vicente Fox; programa que en el Estado de México después de 8 años y de dos periodos de gobierno ha estado marcado por el continuismo y la inacción de las autoridades educativas, que en todos los niveles se limitan a seguir las líneas marcadas por el protagonismo centralista de la SEP. Esto es evidente en el caso de las escuelas primarias que reproducen tanto en el sistema estatal, como en el federalizado las mismas líneas de acción que siguen el preescolar y la secundaria. No ha existido un intento de adecuación al nivel educativo y a los contextos de gestión, culturales y sociales tan diversos en nuestro estado.

PALABRAS CLAVE: Política pública, política educativa, participación social, comunicación, gobierno.

INTRODUCCIÓN

Los procesos de construcción y puesta en práctica de las políticas sociales y educativas en México están lejos de ser propios de lo que acontece en un Estado que se presenta a sí mismo como democrático. El término “políticas públicas” se

ha viciado y vaciado de contenido, de fondo, cuando encontramos que toda política de gobierno (incluida la educativa) la presentan como política pública.

En el discurso de la política educativa oficial del Estado de México la educación de calidad se ha convertido en una prioridad “formal”, misma que emana de las políticas internacionales, nacionales y las propias del Ejecutivo Estatal, que se pretende presentar como respuesta a la exigencia de una población ciudadana y estudiantil numerosa y diversa. En el caso de la educación primaria la población mexiquense atendida asciende a 1,058,699¹ alumnos.

De aquí la **pregunta de investigación**: ¿Cómo ha sido el proceso de implementación del “programa escuelas de calidad” en las primarias del Estado de México, conceptualizado como política pública? y, el **objetivo** de la misma: Caracterizar el proceso de implementación del Programa Escuelas de Calidad (PEC) en las primarias del Estado de México conceptualizado como política pública.

OBJETO DE ESTUDIO

El PEC surge formalmente de la política sexenal del presidente Vicente Fox Quezada, en concordancia con los lineamientos de organismos internacionales como el Banco Mundial y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, quién a través del *Diario Oficial* de la Federación², da a conocer las generalidades del mismo, para cada una de las convocatorias, así como el fundamento socio-político y la normatividad de acción.

El PEC es una iniciativa del Gobierno Federal cuyo propósito general es mejorar la calidad de la educación que imparten en las escuelas públicas de educación básica, con base en el fortalecimiento, articulación y alineación de los programas federales, estatales y municipales, a través de la construcción de un nuevo modelo de gestión escolar con enfoque estratégico, que permita

¹ Fuente: Segundo Informe de Gobierno del Lic. Enrique Peña Nieto, gobernador del Estado de México.

² El último, fechado el jueves 23 de febrero de 2006.

transformar la cultura organizacional y el funcionamiento de las escuelas públicas que voluntariamente se incorporen al Programa, enfocado a la mejora de los aprendizajes de los estudiantes, la práctica docente, la participación social y la rendición de cuentas (Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, 2000).

Es un programa de gobierno que poco tiene que ver con el impulso de políticas públicas “reales” para el campo de la educación básica. De hecho, se genera, se impone y se pone en marcha sin mediar consenso alguno con las entidades federativas; se pretende una solución desde la Secretaría de Educación Pública (SEP), es decir, se impone la centralización de la administración educativa, evidenciando en todas las acciones de la Secretaría la idea de dejar sólo en el papel de espectadores a las autoridades del ramo en los Estados.

SUPUESTO GUÍA

Las políticas educativas del Estado mexicano, y las propias del Estado de México que se centran en la mejora de la educación primaria lo hacen a partir de que la conciben como el nivel donde se lleva a cabo la socialización y normalización de los niños, en tanto futuros ciudadanos productivos, es decir, desde una perspectiva de inversión en capital humano, más que desde una visión de desarrollo integral personal instituida constitucionalmente. Tales políticas, distan de ser efectivamente políticas públicas, toda vez que apenas representan el interés, que se pretende general, de grupos de poder que hacen prevalecer visiones y perspectivas propias.

REFERENTES TEÓRICOS

Es un trabajo de corte político y sociológico. Se trabaja con la perspectiva de políticas públicas como postura teórico-metodológica para el análisis de las *políticas sociales*, en el entendido de que tal postura nos permite comparar

conceptual y empíricamente el nivel de publicidad³ propio del PEC en su pretensión de ser una política pública.

De J. Habermas se toman sus aportes sobre las condiciones de la comunicación y acción sociales en un marco dominado por *la modernidad y sus condicionantes* (Habermas,1993); finalmente, se considera necesario en tanto que complementa la perspectiva de políticas públicas, la aportación de Apel sobre las condiciones propiciadoras de una *comunidad de comunicación* (Apel,1991).

METODOLOGÍA EMPLEADA

El método que se sigue en la investigación se define a partir de las perspectivas teóricas ya señaladas, como la manera en que se procede para dar cuenta del problema de investigación, desde los referentes que cada perspectiva ofrece y las maneras sugeridas de avanzar, para lograr los acercamientos requeridos del objeto de estudio desde cada una de ellas. Al mismo tiempo se ha tenido que recurrir al Análisis del Discurso de Van Dijk, con la intención de consolidar el ejercicio de interpretación del discurso político y cotidiano de los actores.

Las fuentes de información han sido la entrevista de personajes con autoridad y poder de decisión del sistema educativo del Estado de México, ubicados en un nivel que he denominado medio, de mandos operativos, como son directores generales, jefes de departamento, los supervisores y directores escolares; y la consulta documental de las declaraciones de los políticos nacionales y de la entidad.

DISCUSIÓN DE RESULTADOS

La diversidad de influencias y sectores que han sometido históricamente a nuestro país, especialmente en el campo de la educación, han impedido, por

³ Término que refiere el nivel de participación del público en la construcción de una política de Estado, que en este caso se corresponde con una política educativa. De ahí que se dice que una política es pública porque surge del público y no porque vaya dirigida al público (Bazúa y Valenti, 1995).

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 públicas” alude de inicio a una propuesta académica de acercamiento al estudio de las políticas gubernamentales, buscando dar cuenta de su efectivo componente de publicidad; segunda, que esta perspectiva se desarrolla en Estados maduros de vocación liberal-democráticos.

El estado de México es fiel reflejo de esta dinámica, misma que se continúa reproduciendo hacia el interior de las estructuras de poder, y que los actores entienden más en función de cumplir que de hacer correctamente. Esto se ejemplifica con las palabras de un director general:

Normalmente, al secretario en turno, alguien que no conoce el campo educativo, le toma tiempo conocerlo, pero cuando avanza en eso, resulta que ya se le acaba el tiempo, o no le dan más tiempo. Y es cuestión de volver a empezar. Sucede que 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)⁴.

Al mismo tiempo, 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. 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. Pero, más dañino

⁴ Con la intención de mantener el anonimato de los informantes se cita de manera general aludiendo únicamente al cargo que desempeñan dentro del Sistema Educativo los mismos.

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.

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 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 para la competencia entre las personas y entre los mercados (SEP, 2000).

Sin embargo, los hechos inmediatos en relación con las acciones del presidente Fox en el campo de la educación evidenciaron el continuismo y el fortalecimiento de la tradición impositiva de las soluciones desde arriba.

[...] 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 les ha invitado a las instituciones a regresar al programa, pero realmente no se logrará gran cosa, porque 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 (Encargado del PEC- EDOMEX en el SEIEM⁵).

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:

⁵ Servicios Educativos Integrados al Estado de México.

En materia de educación este gobierno realizará esfuerzos adicionales.

La población escolar contará con oportunidades educativas suficientes, flexibles y de calidad, y se habrá reducido la brecha de desempeño educativo entre estratos 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 (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 Educación⁶ propia, que determine la responsabilidad estatal con el desarrollo y los requerimientos cuantitativos y cualitativos del sistema. Y no cabe duda que la responsabilidad en esta problemática la tiene el Estado; pero, la tiene desde todos sus frentes de acción. Pues si algo se ha venido demostrado 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 evitará marchar cuantitativa y cualitativamente hacia una sociedad empobrecida en su principal recurso: el humano.

En nuestra entidad históricamente se ha venido trabajando 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, de la población con una visión de Estado, que lleve a la conformación de políticas educativas que respondan en sus procesos de construcción y puesta en práctica con un cierto grado de publicidad; es decir, que puedan ser llamadas públicas por su capacidad de involucramiento social, y no por seguir un aparente destino hacia

⁶ Apenas en fecha reciente, en el mes de mayo de 2008, se realizó una serie 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 el grupo parlamentario del PAN presentó la iniciativa de ley, evidenciando un proceso de simulación y legitimación, desconociendo las aportaciones ciudadanas.

la satisfacción de necesidades del público, mismas que han sido determinadas como tales desde el aparato gubernamental.

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 sobretudo un programa que se genera por lo siguiente: porque no hay un proyecto educativo nacional, porque con esos programas se hace evidente que algo se está 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.

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 de los compromisos políticos genera un paulatino desgaste de las expectativas de compromiso y avance entre los actores educativos. En este orden, es sumamente preocupante que este clima de incertidumbre y desanimo, se encuentre profundamente arraigado entre quienes constituyen 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.

Lo que hay es gran dispersión, cada proyecto que se envía se presenta totalmente desligado de los demás, sólo se tratan de justificar superficialmente (SEIEM).

Formalmente existe consenso sobre la importancia que tiene 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 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 ellos los encargados 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 quien 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 (Dpto. de primarias estatal).

Resulta por demás complejo justificar los supuestos en los que se basó una política como la que dio origen al PEC, si de entrada se desconoció la participación en su diseño de los involucrados; y sí en cambio, se les solicitó sumarse a una tarea que no encuentra cabida siquiera en los resquicios institucionales ya establecidos. Existe desconocimiento y desconexión de lo que implican las tareas del PEC entre los encargados de organizar la educación, en niveles directivos y departamentales. Lo que propicia 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 ellos consideran que otra manera no puede tener algún cause de aceptación o “buenos resultados”.

En el nivel operativo que involucra a los directores escolares se recrudecen los desencuentros. Así lo dejan sentir una mayoría de los directores de educación primaria:

Es sólo una política verticalista 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 (Directores de primaria).

Cuestionamientos y recriminaciones como las anteriores devienen en 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 público en el campo de la política, pretende presentar como políticas públicas en educación. Finalmente, resulta sobresaliente la escasa convalidación de la existencia del consenso como herramienta de construcción política en el contexto nacional y estatal. Lo que desde 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, 1993).

El PEC ha sido implementado en las escuelas primarias del Estado de México de manera genérica, de forma tal que lo mismo que se realiza en el preescolar y la secundaria, es lo que se hace en las primarias. No existe la menor adaptación del programa al nivel educativo y los contextos humanos, sociales, culturales y económicos propios de la entidad y de cada institución escolar. Las indicaciones que año con año da la SEP, con relación al PEC, son "Ley" y no existe el mínimo atisbo de participación de las autoridades educativas estatales, y menos aún de la población en la evaluación y reconfiguración del mismo; que es lo menos que se podría esperar después de un proceso de creación del programa, donde las entidades no tuvieron participación, en un evidente ejercicio autoritario del poder centralista federal.

REFERENCIAS

- Aguilar, Villanueva, Luis F. (1996). *El estudio de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Apel, Karl-Otto (1991). *Teoría de la verdad y ética del discurso*, Barcelona: Paidós.
- Bazúa, Fernando y Giovanna Valenti (1995). "Política pública y desarrollo", en Masse, Carlos E. y Sandoval Eduardo A. (coord.) *Políticas públicas y desarrollo municipal*. México: El Colegio Mexiquense, UAEM. pp. 49-82.
- Diario Oficial* de la Federación jueves 23 de febrero de 2006.
- Habermas, J. (1993). *Teoría de la acción comunicativa: complementos y estudios previos*. México: rei.
- Habermas, J (1997). *Más allá del Estado nacional*. Madrid: Trotta.
- Gobierno del estado de México (2006). *Gaceta de Gobierno: Plan de desarrollo del Estado de México 2005-2012*.
- SEP (2001) *Programa Nacional de Educación 2001-2006*. Por una educación de buena calidad para todos, un enfoque educativo para el siglo XXI. México.
- La Jornada*, miércoles 9 de abril de 2008⁷