

Estado, metrópoli y políticas sociales

Juan Antonio Flores Vera
Compilador

Fundación Estado y Sociedad, A.C.



Índice

Introducción	11
<i>Juan Antonio Flores Vera</i>	
1. Miedo y cultura en el contexto de las políticas públicas en las grandes ciudades	33
<i>Carlo Mongardini</i>	
2. Evolución de la incidencia de la pobreza urbana. México 1992-2004 ...	47
<i>Fernando Cortés</i>	
3. La política es un río turbio: pero, ¿existe una “nueva política” de la sociedad civil? Perspectivas desde las grandes ciudades de India y América Latina	65
<i>John Harris</i>	
4. Condicionantes espaciales a la aplicación efectiva de las políticas sociales: delegaciones y municipios metropolitanos	85
<i>Boris Graizbord</i>	
5. Metropolización de la cuestión social y los desafíos de la gobernanza urbana: reflexiones a partir de Brasil	95
<i>Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro</i>	
6. Las políticas y los programas sociales de la ciudad del siglo XXI	117
<i>Alicia Ziccardi</i>	

7. Autodeterminación y florecimiento humano. Reflexiones sobre desarrollo, política social y pobreza	133
<i>Julio Boltvinik</i>	
8. La política ambiental como un componente de la política social. Una experiencia desde Cuba	161
<i>Marta Rosa Muñoz Campos</i>	
9. Los retos del Estado y la sociedad civil en la educación	177
<i>Judith Bokser Misses</i>	
10. Gobernanza y participación en la gestión local. Algunos ejemplos de municipios mexicanos	185
<i>Martha Scheingart</i>	
11. Programas gubernamentales de desarrollo social. Impactos en el desarrollo regional	195
<i>Cecilia Martínez Leal</i>	
12. La escasez del suelo en la gran ciudad y la dispersión de la vivienda social en la periferia metropolitana de Santiago de Chile	203
<i>Rodrigo Hidalgo Dattwyler</i>	
13. Discriminación y exclusión social	215
<i>Fernando Castañeda Sabido</i>	
14. La importancia de la desigualdad en las zonas urbanas de México	229
<i>Gonzalo Hernández Licona</i>	
15. Las grandes ciudades y sus nuevos retos. Una mirada a los problemas urbanos desde São Paulo, Brasil	239
<i>Paulo César Xavier Pereira</i>	
16. Política social del Estado y participación de la sociedad civil en la construcción de ciudadanía	253
<i>Héctor Zamitiz</i>	

17. Las políticas sociales frente a las tensiones y paradojas que enfrentan los jóvenes de hoy en América Latina	263
<i>Karla Valverde Viesca</i>	
18. Perspectivas de las políticas sociales en el desarrollo socioambiental ..	277
<i>Pedro Lina Manjarrez</i>	
19. Migración mexicana a Estados Unidos. Un estudio de caso	287
<i>Paulino Ernesto Arellanes Jiménez</i>	
20. Espacios públicos y políticas sociales	297
<i>Rubén Cantú Chapa</i>	



9

Los retos del Estado y la sociedad civil en la educación

*Judith Bokser Misses**

Desde nuestra perspectiva, los desafíos que enfrenta México en el siglo XXI nos exigen analizar, desde la óptica de las políticas sociales, los nexos que guardan los procesos de cambio social, político y cultural, con el ámbito de la educación.

Vivimos indudablemente un siglo en el que el éxito o el fracaso de las sociedades, se empieza a medir por el conocimiento. Sociedades humanas que se presentan y se objetivan como sociedad del conocimiento o sociedad de la información.

Desde esta perspectiva el factor primordial de la riqueza de las naciones, tendería a ser la producción, control y aplicación del conocimiento en todas sus vertientes.

En los marcos de esta aldea global, subyace, sin embargo, una feroz paradoja.

Si bien hoy como nunca, las sociedades han desplegado ante sí el conocimiento universal y podríamos hablar de la democratización del saber, como nunca antes, éstas se enfrentan al hecho de que ni pueden superar procesos de exclusión social ni pueden alcanzar la meta o el sueño de los clásicos del bien común.

* Doctora en Ciencia Política. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI), nivel III. Actualmente realiza labores docentes y de investigación y es directora del programa de posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM (Universidad Nacional Autónoma de México).

** El presente texto es una sinopsis de la ponencia presentada en el Coloquio Internacional sobre Políticas Sociales en Grandes Ciudades celebrado en abril del 2006. Véase Memoria de este Coloquio. Instituto Politécnico Nacional-Gobierno del Distrito Federal, Delegación Gustavo A. Madero, México, 2006.

La distancia entre países ricos y pobres es más patente y ultrajante, mediada ahora por la capacidad de poder dar cuenta del dominio y manejo del conocimiento y de procesos críticos y racionales.

En éste y desde esta óptica la revolución del conocimiento y sus efectos en el trabajo y la cultura en la globalización del intercambio y la interdependencia de mercados, nos genera, sin lugar a dudas, signos positivos. No obstante, al mismo tiempo que se avanza hacia un tipo de formación social, en la cual el acceso al conocimiento representa una auténtica prioridad, se profundizan procesos de desigualdad, de marginación social y de deterioro hasta niveles inéditos en la historia contemporánea.

La brecha entre naciones y en el seno de las propias sociedades, se acrecienta. Al mismo tiempo se reanuda el surgimiento de nuevos modelos de desarrollo basado en el uso intensivo de conocimiento.

La noción que estoy refiriendo de economía basada en el conocimiento o sociedad del conocimiento y sociedad del aprendizaje, describe ciertamente un modelo ideal, no sólo de producción, sino también de cultura.

Sin embargo, insisto, aún en el mundo desarrollado, este modelo no escapa a atenciones y resistencias.

Entre las fuentes del conflicto, cabe referir tendencias a la polarización desencadenadas por una injusta distribución de las oportunidades educativas, en primer lugar, pautas de exclusión laboral que provienen de cambios tecnológicos y organizativos, desplazamiento de sectores productivos y laborales con capacidades de reconversión limitadas: diferenciación entre economías con mayores o menores posibilidades de promoción e innovación, confrontación entre la lógica de producción de conocimiento en los centros académicos, su apropiación y uso por las empresas.

Presión, por ejemplo, sobre las universidades en torno a sus ofertas curriculares y agendas de investigación, tendencia a la privatización de las instituciones de enseñanza superior, cuando son vistas exclusivamente como proveedoras de bienes cotizadas en el mercado.

Llamo la atención a una ecuación que es necesario atender, la ecuación entre sociedad y mercado.

Debe hacerse entonces notar, por último, que este horizonte conceptual de la sociedad del conocimiento es, ante todo, una expresión valorativa, no una denominación que cumpla propósitos descriptivos, analíticos, explicativos; pero precisamente por su carácter utópico, está orientando los procesos de cambio en diversas esferas de la realidad, o más bien presiona a que diversas innovaciones originadas en los campos de la producción, la tecnología, la ciencia y la cultura converjan hacia la definición de las políticas sociales, y creo que éste es un punto fundamental

como horizonte valorativo, que precisamente conduce a que estas innovaciones originadas tanto en el campo productivo como tecnológico, científico, cultural y ciertamente el educativo, confluyan hacia la definición de las políticas sociales.

Los elementos de comparación los señalo haciendo una breve referencia: prioridades diferentes concebidas a la educación en general y a la superior, a la educación y a la investigación científica en particular; contrastes entre la capacidad y el gasto en investigación y desarrollo; diferencias cuantitativas que nos conducen a diagnósticos sobre calidad de los sistemas de educación superior sobre ciencia y tecnología que en los países latinoamericanos y en México, en el que referiré, muestran un panorama poco alentador en lo general, aunque con significativas excepciones, no es un panorama homogéneo, más bien estamos ante un desempeño educativo mixto, según lo calificó el Banco Interamericano de Desarrollo.

Por una parte, evidencias de sobrepoblación, insuficiencia de fondos, deficiencias en la administración y coordinación de los sistemas y escasa relevancia curricular. Por la otra, conjunto de universidades y centros académicos que desarrollan auténticas funciones de docencia e investigación de alto nivel, con estándares internacionales.

Sintetizo este primer punto señalando entonces que la educación en general, y dentro de ella, el desarrollo de la educación superior, es producto y ha transcurrido entre fuerzas encontradas a nivel nacional, regional y local.

En primer lugar, su expansión obedeció más a presiones de demanda social, que a requerimientos directos del aparato productivo o del sector laboral.

En segundo lugar, aunque las universidades públicas continúan siendo el ámbito por excelencia en que se realiza el vínculo entre investigación científica y docencia superior, sus posibilidades de acceso a recursos, compite desventajosamente con otras prioridades gubernamentales.

En tercer lugar, hasta los años noventa, tanto la Banca Multilateral como otras agencias intergubernamentales, recomendaban a los gobiernos de los países subdesarrollados, canalizar sus inversiones educativas hacia la educación básica y la formación tecnológica para dejar en manos de particulares las posibilidades de expansión del nivel superior y el posgrado, lo que se tradujo —y nuestro país lo refleja cabalmente— en el estancamiento de las posibilidades de crecimiento y desarrollo del sistema universitario público.

Sin embargo, estas pautas han comenzado a modificarse en los últimos años, a raíz del debate mundial, precisamente del valor estratégico del conocimiento, y se ha construido una suerte de consenso polémico ciertamente, sobre la necesidad de transformar los sistemas de educación superior, ciencia y tecnología, en el sentido

de enriquecer su capacidad de respuesta a los requerimientos del entorno inmediato y la dinámica de globalización.

Sin lugar a duda, en este consenso se recalca la importancia del papel del Estado en todos sus niveles, en la promoción y aseguramiento de estos cambios. En este periodo entonces, creo que podríamos señalar la educación general y la superior en particular, por una parte son reconocidos como motores de transformación, como adecuación e impulso a nuevas sociedades y, por tanto, como retos fundamentales.

Coincide esto con los procesos de cambio político que atraviesa la región y México en ellos. Esto es, la educación no sólo con las demandas de la sociedad y ante las nuevas reglas del juego global, sino también como crear y recrear y ver el lugar que en ello juega, para crear y recrear ciudadanía y democracia, el ámbito educativo.

Esto nos lleva a reflexionar en esta otra gran vertiente, sobre el compromiso y proyecto que la educación en un horizonte de construcción de ciudadanía y democracia enfrenta, por una parte, los nexos entre educación y cultura democrática, y por otro los nexos entre educación y participación ciudadana.

No podemos imaginar políticas sociales al margen de esta atención. Por una parte, un agotamiento de la política, inconformidad ciudadana con el desempeño de los actores gubernamentales y las instituciones públicas, incertidumbre de una ciudadanía que no se reconocen los actores políticos tradicionales. Hablaríamos de un minimalismo de la política.

Por otra, una ciudadanía que busca recobrar su lugar fundamental, porque la política se perfila como la esfera, como el horizonte amplio a partir del cual es posible definir rumbos de una convivencia colectiva.

Cabe señalar que la Encuesta Nacional de Valores Ciudadanos y Cultura de la Democracia, realizada por el IFE, (Instituto Federal Electoral) el IISUNAM (Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México) y la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Práctica Ciudadana, queda claramente establecida la relación, el nivel educativo en México está altamente correlacionado con un mayor conocimiento de la política y de la democracia, así como un mayor interés en construir ciudadanía.

Por tanto, en este contexto, es necesario señalar, en primer lugar, que la política educativa como política social, sólo puede ser entendida, no sólo como líneas de acción y programas, sino también como el conjunto de instituciones que buscan precisamente concretar el derecho a la educación, no sólo en términos de acceso y permanencia en el sistema educativo, sino también la calidad de los servicios que ofrecen, y desde esta óptica entonces, sin lugar a dudas, es el quiebre en el estado de

bienestar donde dicha política comienza a experimentar grandes cambios que se traducen en todos los niveles de la política educativa.

Hablamos de impactos que sintéticamente se han dado en una disminución de la cantidad de fondos destinados al sistema educativo, simultáneamente en una redefinición de prioridades. Y aquí debemos decir un punto que resulta fundamental en la óptica de la política educativa, vis a vis, las otras políticas sociales.

En un contexto de limitaciones financieras y amplios rezagos sociales, inevitablemente los recursos entran en competencia con los que se destinan a los diferentes sectores. Por ello, la suficiencia y el uso eficiente de los recursos, se han convertido en un asunto crucial, y esto compete tanto al Estado como a la sociedad.

Si bien la calidad de los sistemas educativos, no dependen exclusivamente de la magnitud de los recursos que se destinan a los mismos, éstos resultan fundamentales para mantener o incrementar el acceso de la población, así como para que las diversas instancias, instituciones y programas cuenten con los recursos suficientes para un correcto funcionamiento.

En estas circunstancias, desde las diferentes perspectivas de análisis, tanto de los investigadores como de los grupos organizados en diseño de políticas educativas, y quienes pertenecemos a las ciencias sociales, está claro que con el paso del tiempo no se han logrado establecer los mecanismos que aseguren que el sistema educativo nacional cuente de un modo estable con los recursos suficientes para llevar a cabo su función.

Se observa, en efecto, que han tendido a crecer con el paso del tiempo, pero no reflejan un crecimiento gradual, dado que están sujetos a vaivenes de la economía y a la discrecionalidad con los cuales los poderes públicos designan su magnitud y distribución.

Esto para las diferentes instancias educativas resulta un entorno de incertidumbre necesario, cuando la incertidumbre, derivada de la complejidad, ya es un dato en el cual actuamos.

Los datos duros indican que, aunque ha habido un crecimiento en la tasa anual de los recursos destinados a la educación, se observa que han estado manteniendo en el mismo nivel la proporción del gasto público, un dato fundamental resulta que el gasto público por alumno y la relación proporcional que guardan los distintos niveles y modalidades educativas no señalan una expansión, donde un nivel se hace a costa del sacrificio del otro.

Una segunda cuestión es la comparación de la inversión por alumno, donde México tiene malos resultados en relación con otros países de América Latina, cuyo gasto educativo es menor.

Una tercera cuestión es que por más que ha habido una ampliación constante de la matrícula, todavía hace un año, poco más del 40 por ciento de niños entre los tres y cinco años, no eran atendidos por el sistema preescolar, siete y 13 por ciento de niños y jóvenes de los grupos de edad correspondiente, no asistía a la educación primaria y secundaria. En el nivel medio superior sólo estaba matriculado el 54 por ciento de los jóvenes, y este porcentaje en nivel posgrado es sólo de una matrícula de 23 por ciento en relación a la población global.

Si hacemos una reflexión introductoria sobre la sociedad del conocimiento como horizonte conceptual, estas cifras nos dejan un panorama deficiente.

Señalo dos aspectos fundamentales, en primer lugar, en efecto tenemos un permanente proceso de reestructuración de la política educativa, y hay importantes reformas hechas. El sistema de educación en México conoce distintas modalidades, que pueden ser puntualizadas desde la óptica de la educación superior, como aspiración a construir nuevas relaciones entre Estado y el sistema, y esto vía relaciones diferenciales con las instituciones; también expresión de nuevas estrategias, configuración de nuevas demandas sociales sobre la universidad, movilización de actores universitarios, adaptación de pautas de cambio, y en este sentido creo que un punto fundamental desde la óptica de política social que la educación superior ha enfrentado, y quiero ser clara, no es una descalificación sin más, sino un intento de descubrir cuál es la racionalidad, y es la búsqueda de conciliar principios muchas veces irreconciliables, sobre todo el de libre competencia y equidad, si entendemos que la sociedad tiene una lógica diferente a la del mercado.

De ahí que muchos de los programas gubernamentales de modernización institucional, han tenido el apoyo necesario, muchos de los proyectos de profesionalización han avanzado, pero no han contado con dos requisitos fundamentales de toda política pública; una, un financiamiento sostenido y el otro, ser producto de una participación consensuada.

Esto nos ha llevado a lo que conocemos en la jerga de la educación superior como una evaluación cuantofrénica, que ha sacrificado procesos estructurales de reforzamiento de las instituciones educativas.

La propuesta en esta línea sería fundamental. En primer lugar, no puede haber políticas sociales al margen de evaluación de su impacto; lo que es necesario es repensar los criterios con los cuales la evaluación permite conciliar desempeño personal con cohesión social.

Necesitamos reformular el papel formativo de la educación, revisar reformas de manera multidireccional, que definan relaciones con el entorno, nuevos modelos organizacionales que no se desprendan del mercado, sino de la sociedad del conocimiento, espacios para un debate, un debate participativo donde el autoescrutinio y

la valuación no va reñida con evaluaciones de los alcances de estas políticas, pero que significan fundamentalmente entender que el conocimiento y sus espacios se caracterizan por ser complejos, por ser inciertos también, y que exigen criterios procesales más amplios.

Desde una perspectiva global, así como esto es válido para la educación superior, la tarea pendiente desde la óptica de la sociedad es precisamente la participación ciudadana.

Hasta aquí he explorado y centrado fundamentalmente en las ventajas de una ciudadanía participativa desde la óptica del conocimiento y construcción de democracia; otro modo de afirmarlo es que en política social las reformas no son sustentables si la sociedad no se involucra en su diseño e implementación, y con ello se plantea la necesidad de sustituir modelos jerárquicos y autoritarios por el ejercicio de una autoridad, cuya legitimidad se sustente en la pertinencia de sus propuestas, y en acciones que sean moldeadas por la participación de los actores.

La realidad es más compleja para no poder resistir ya sistemas unidimensionales; la participación no es sólo entonces una vía para fortalecer el sistema democrático, sino también para potenciar las capacidades de eficacia y eficiencia de las políticas sociales, en la medida en que los propios actores hacen suyo un proyecto, y así podríamos acercarnos, siguiendo algunos autores, al *demos*, a las elites políticas como gran desafío precisamente, que implica, en primer lugar, asegurar que la información sobre los distintos programas de acción, se adecue y sea accesible a todos los ciudadanos.

En segundo lugar, crear para todos oportunidades de acceso a esta información; y en tercer lugar, influir en la elección de los temas sobre los cuales se pone la información y participar de un modo significativo en los debates políticos.

Esto conjunta sociedad con información, tecnología y la construcción de la democracia. Viabilizar la participación social no es sólo una cuestión técnica, nos queda claro, aunque las innovaciones la facilitan, lo difícil es cerrar el círculo donde educación, democracia, eficiencia y construcción de ciudadanía, pueden tener frente a sí el superar uno de los principales desafíos: que la educación no continúe operando como un mecanismo de exclusión.