



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLÁN

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA
ELABORACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS
DE EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR Y
SUPERIOR EN EL GOBIERNO DEL DISTRITO
FEDERAL (1997-2003)

SEMINARIO TALLER EXTRACURRICULAR

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

PRESENTA

MELQUIADES CASABLANCA PIÑA

ASESOR: MARTÍN DE JESÚS DÍAZ
VÁZQUEZ

OCTUBRE, 2006



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

*“Gracias a la vida que me ha dado tanto,
me dio dos luceros, . . .”*

**que me han guiado y acompañado
en el recorrer lento de mis años,
testimonio de ello, es su andar cansado.**

*“Gracias a la vida que me ha dado tanto,
me dio el corazón que agita su marco,
cuando miro el fruto del cerebro humano,”*

**cuando miro a la mujer que yo amo,
cuando siento el camino ligero,
tomado de su mano.**

*“Gracias a la vida que me ha dado tanto,
me ha dado el sonido y el abecedario,
con él las palabras que pienso y declaro:”*

**Hermana, hermano, y Maestro:
luz que encaminó mis pasos
en este pequeño sendero.**

Índice	Página
Introducción	1
I Marco teórico y conceptual	6
1.1 El Estado	6
1.2 Sistema político, régimen político y gobierno	12
1.3 Lo público y lo privado	16
1.4 Ciudadanía	18
1.4.1 La participación ciudadana	20
1.5 Políticas públicas	21
1.6 Gobierno local y políticas públicas en el Distrito Federal	27
II La articulación gobierno ciudadanía en el Distrito Federal	34
2.1 Relaciones intergubernamentales	35
2.2 La educación	40
2.3 La ciudadanía y el magisterio, actores participantes en la política educativa del gobierno del Distrito Federal	46
2.4 Educación nacional versus recomendaciones internacionales	50
2.5 La federalización/centralización de la educación	54
III La política pública de educación media superior y superior del Distrito Federal (1997-2003)	59
3.1 Identificación del problema	59
3.2 Formulación de la política	63
3.3 La implementación de la política	69
3.3.1 El marco legal	76
3.4 La evaluación	83
Conclusiones	99
Bibliografía	107

Introducción

Para el desarrollo del presente trabajo ubicamos dos horizontes dentro de los cuales los conceptos de políticas públicas, participación ciudadana y educación se articulan, nutren y complementan, a decir, uno de contexto y otro de sujeto que se concentran en el marco de políticas educativas, o tendencias de formación del ciudadano.

Esta forma de abordar el tema nos permite establecer las coordenadas de un análisis que en el caso de la Ciudad de México es de importancia estratégica en todos los órdenes de la vida social, particularmente en los ámbitos cultural y político.

Queda por abordar los contenidos concretos que asumen los tres conceptos en función de los horizontes y en el marco de éstas y otras políticas o tendencias educativas pero en general, el análisis cumple con la tarea de plantear el debate y sugerir como hacerlo, a esta tarea esperan contribuir las ideas que se exponen en el desarrollo del análisis.

Un primer intento de explicación de las lógicas que soportan la articulación de los tres conceptos permite afirmar que su relación, aunque podría serlo, no es arbitraria. Y este es un hecho significativo en sí mismo. La articulación de los conceptos a los fines de la educación (dimensión política), a las condiciones subjetivas requeridas para alcanzar dichos fines (participación-ciudadanía) y a las características de contexto o condiciones objetivas requeridas para su realización.

Esta manera de abordar la educación pone en evidencia su importancia y significación política. La educación no es sólo un asunto técnico que debe resolver problemas de cobertura, calidad, financiación, currículo y evaluación. Más allá de eso es un asunto político que tiene que ver con un proyecto histórico de sociedad, con el tipo de ciudadanía que dicho proyecto requiere, con la política pública que lo viabilice, con las fuerzas sociales que lo respalden, y con la acción social, no sólo estatal que lo concrete. No obstante, todo esto ocurre en el marco de condiciones políticas

específicas caracterizadas por correlaciones de fuerzas regidas por patrones hegemónicos específicos que expresan y agencian proyectos históricos distintos que pueden llegar a ser contradictorios.

La educación aparece entonces como producto histórico que concreta distintas opciones agenciadas por sujetos específicos en el marco de condiciones particulares de contexto, pero también como condición y vehículo que posibilita las opciones políticas, la formación de los sujetos por ellas requeridos y la construcción de contextos propicios. De allí la naturaleza compleja que la caracteriza. Esta complejidad se deriva del hecho de que la educación cumple un papel fundamental en la producción y la reproducción de la vida social y, más allá, en la regulación cultural del conjunto social mediante la construcción de un escenario institucional dentro del cual se da la pugna por la hegemonía.

Dicho de otro modo, la escuela se constituye en un aparato institucional de pugnas por la hegemonía, inicialmente de diferentes propuestas educativas pero también de legitimación de los saberes instituidos e instituyentes, lo que equivale a decir, de los códigos de verdad que se disputan la supremacía. De allí que los actores políticos deban concretar propuestas educativas acordes con los intereses y las necesidades del conjunto de la sociedad y proponerlas como políticas públicas susceptibles de ser ejecutadas si se logra el apoyo de los diferentes actores que participan en su implementación en el escenario de las corrientes democráticas.

Dentro de este contexto, nuestro objetivo general es analizar la efectividad de los instrumentos de políticas públicas puestos en marcha por el gobierno del Distrito Federal para la articulación del tejido social que incidan en el acercamiento entre los gobernantes y gobernados para diseñar la educación media superior y superior que requiere la población del Distrito Federal.

De ahí que la hipótesis manejada postule que existe una relación de correspondencia formal entre el ejercicio hegemónico del gobierno y la participación

ciudadana en el funcionamiento de las políticas públicas. Por lo que las modificaciones en la esfera de la aplicación de políticas públicas lleva cambios a la forma de expresión política, sin embargo, dado que la estructura social resultante es dinámica, la relación es también de correspondencia, es decir biunívoca. Por ello, las formas de articulación ciudadanía-gobierno en la elaboración de las políticas públicas de educación media superior y superior en el Distrito Federal generaron una nueva dinámica en la relación para la satisfacción de las demandas sociales.

El trabajo analiza la participación ciudadana en el proceso de elaboración y los resultados de las políticas públicas en materia educativa. Para ello parte de un cierto marco normativo y conceptual, así como del uso de ciertas herramientas analíticas propuestas desde las teorías de política pública y la democracia. Ahora bien, el trabajo tiene una base eminentemente documental. Para ello, seleccionamos una área de actividad pública/gubernamental, con presencia sistemática ciudadana y otros actores colectivos como agentes articuladores de discursos, demandas y propuestas de acción pública.

Así pues, el trabajo consistió en analizar las interacciones concretas entre acción ciudadana e instituciones políticas en esa área, a lo largo de un periodo relativamente corto de tiempo, y tomando como unidad territorial de referencia el Distrito Federal.

Para tal efecto, se propone hacer un análisis sustentado en el método científico social, realizando un estudio descriptivo de la información recolectada, a fin de desarrollar una investigación acentuada metodológicamente de lo general a lo particular, e incorporando en lo posible elementos de correlación entre las diferentes variables.

Así mismo, se utilizó el método de análisis de políticas públicas y se consideró el modelo de racionalidad limitada desarrollado por John Forester para analizar la problemática de la articulación gobierno-ciudadanía, que conlleva la implementación de la política educativa puesta en marcha por el Gobierno del Distrito Federal en el período

analizado, por considerar que es el que más se acerca a la realidad que se vive en la Ciudad de México. Los planteamientos de este modelo abordan la problemática de la toma de decisiones en la organización y en la política pública desde dos enfoques, el socialmente diferenciado y el estructuralmente distorsionado, en los que se considera primeramente que el actor responsable de tomar decisiones no es único, sino que comparte la responsabilidad con otros, el escenario es diferenciado, aparece la división del trabajo, las interpretaciones del problema también son diferentes, la información no sólo es imperfecta, sino variable en calidad, localizable en distintos lugares, no siempre fácilmente accesible, el tiempo se convierte en un recurso socialmente variable, no sólo está limitado sino que diferentes actores dispondrán de distintas cantidades de tiempo para dedicar a la decisión y a los problemas concernientes. Se actúa en un ambiente socialmente diferenciado, variable y complejo, la estrategia a seguir consiste en la búsqueda a través de redes sociales inteligentes, la sistematización de información y la toma de decisiones que no puede ir más allá del cumplimiento de objetivos satisfactorios bajo estas restricciones.

Por otra parte, el poder y la capacidad de actuar e invertir en la sociedad tiene una distorsión bastante inequitativa y las inequidades proporcionan y modelan el contexto en el cual los responsables de tomar decisiones trabajan y actúan. Los actores sociales tienen con frecuencia una posición antagónica en las estructuras políticas, económicas y sociales, y representan intereses contrapuestos y en pugna. En este escenario, la definición de los problemas refleja los orígenes e intereses de los diversos participantes: las estrategias apropiadas por lo tanto son las que se orientan a la igualdad efectiva, buscando remediar o compensar las desigualdades o dar poder a los sectores que podrán actuar para modificar la estructura vigente, a dar voz y participación a todos los interesados en la toma de decisiones, actores en estructuras desiguales en términos político-económicos, es decir, existen actores hegemónicos que dominan el escenario e imponen sus decisiones al interior de una esfera institucional, por éstas características se aplicó el modelo de racionalidad limitada en este trabajo.

Sobre esta base, el desarrollo del presente trabajo queda dividido en tres capítulos, el primero corresponde al marco teórico conceptual cuyo objetivo es identificar los diferentes conceptos y/o definiciones que serán indispensables para el análisis de las políticas públicas, así como para conocer qué papel desempeñan en el diseño, formulación e implementación de la política.

El segundo capítulo aborda el estudio de la interacción de los diferentes actores a fin de conocer sus acciones en los linderos entre lo público y lo privado, el espacio en el que los ciudadanos a través de diversos canales individuales o colectivos representados por organizaciones ejercen opinión, debaten, actúan y proyectan asuntos de interés general.

El capítulo tres se aboca al análisis de la política pública en materia de educación media superior y superior implementada por el gobierno del Distrito Federal, se pretende realizar el análisis desde el enfoque de políticas públicas tomando como escenario factible para el análisis el modelo de racionalidad limitada y la ciencia de salir del paso desarrollado por John Forester, identificando en ella los elementos básicos para la realización de una política pública (identificación del problema, diseño y formulación de la política, implementación y evaluación).

En el apartado correspondiente a las conclusiones se establecerán los principales puntos críticos del proceso de elaboración de políticas públicas y los escenarios que puedan presentarse relacionados con la gestión pública y la participación ciudadana, derivados del análisis efectuado.

I Marco teórico conceptual

Introducción

Nos interesa el proceso de elaboración e implementación de las políticas públicas y nos ocupa en este primer capítulo, el estudio de los antecedentes conceptuales inmediatos, (Estado, gobierno, sistema político, y ciudadanía), sin embargo no se trata de seguir el hilo de la historia del Estado, sino más bien de situar la acción gubernamental del Estado en el proceso de elaboración de políticas públicas. Por tanto, la ubicación histórica del Estado y de la acción de éste se limita al marco de condiciones económicas, sociales y políticas que determinan las formas y el comportamiento que adopta.

En la actualidad los cambios propiciados a nivel mundial en cuanto a la redefinición del papel del Estado en todos los niveles ha creado un campo especial para promover, favorecer y hacer real la participación ciudadana, especialmente desde los gobiernos locales, por lo que consideramos que el proceso que implica la participación ciudadana en la toma de decisiones es un gran reto para el empoderamiento de la misma, en cuanto a la participación en la planificación, la ejecución y la evaluación de los planes, programas y proyectos gubernamentales. En este sentido, estaremos hablando de la posibilidad de nuevas formas de participación ciudadana, de un verdadero y real acercamiento de gobernantes y gobernados, es decir, de una modernización del Estado, no entendida como la tecnologización del aparato público, sino de la participación ciudadana en la identificación de problemas y la coordinación con la administración pública para la búsqueda de soluciones acordes a la realidad local y no hacia un modelo único.

1.1 El Estado

Para abordar el estudio sobre las decisiones que una autoridad pública decide tomar o no, utilizando las categorías conceptuales que provee el análisis de políticas públicas,

es necesario aproximarse al escenario político en el que se desarrolla el diseño deliberado de una acción por parte del Estado, y al curso real de la acción como resultado de la interacción de las decisiones de múltiples actores y situaciones efectivamente producidas colectivamente, es por ello importante definir al Estado como ente político organizado en el que intervienen varios elementos.

Las afirmaciones sobre el fenómeno histórico Estado son muy diversas y conducen a definiciones diferentes, por ser generalmente predominante como manifestación de una acción organizada sobre la sociedad, éste se muestra como principal responsable pero también como acción principal en la realidad que se vive; así por ejemplo, para Carlos Marx y Federico Engels, el Estado es la forma bajo la que los individuos de una clase dominante hacen valer sus intereses comunes... la forma de intercambio condicionado por las fuerzas productivas existentes en todas las fases históricas anteriores y que a su vez las condiciona, es la sociedad civil.¹

En esta definición, Estado y sociedad se encuentran separados, son entes diferentes, el Estado es definido como la forma emergente de las relaciones de producción, la sociedad civil por tanto es estructura, relaciones de producción, en este ámbito, sólo en cierto grado la acción de los individuos puede influir en el acontecer de las relaciones de producción, aunque no pueda determinarse cual pueda ser su influencia.

Nos referimos al Estado como el espacio en que la participación ciudadana es importante, en ella la concepción del individuo se reconoce como protagonista de la política en asociaciones o grupos que desarrollan una actividad política como sujeto esencial de la relación política, como ciudadanos; el Estado interactuará en la realidad social, sin embargo, no se pretende describir las características de cada una de las relaciones para con ella, si lo hiciéramos, nos veríamos obligados a definir cualquier cantidad de clasificaciones disciplinarias como derecho, economía, política, etc.

¹ Marx y Engels, *La Ideología Alemana*, pp. 72 y 38, citado por Omar Guerrero, en *La administración pública del estado capitalista*, Ed. INAP, México 1980, pp. 78-79.

Así por ejemplo para Herman Heller, el Estado es una forma organizada de vida cuya constitución se caracteriza no sólo por la conducta normada y jurídicamente organizada de sus miembros; sino además por la conducta no normada, aunque si normalizada de los mismos.² En esta definición, el Estado es el aparato represivo que para mantener el orden en la sociedad se basa en el sistema jurídico, dejando de lado o dándole menor importancia a los antagonismos de clase inherentes a todos los aspectos del desarrollo capitalista en el que nos encontramos inmersos, por lo mismo, el consenso de la población sobre la estructura está ausente.

En el mismo sentido para Hans Kelsen, la teoría general del Estado tiene que reconocer como contenido posible del orden coactivo estatal todo cuanto admite como tal la política, la cual trasciende de la teoría general. Aquellos hechos a cuya realización aspira la política, surgen del orden jurídico en su aspecto negativo, como condiciones a las cuales va enlazado el acto coactivo estatal, como consecuencia jurídica. Precisamente así se revela que el Estado no es más que un medio para la realización de todos los posibles fines sociales, o con otras palabras: que el Derecho no es más que la forma de todos los posibles contenidos.³

Nos interesa una concepción del Estado en la que la acción política del individuo no se considere tan limitada, por lo que la concepción del Estado desde el punto de vista gramsciano será el hilo conductor para entender la acción del Estado en la sociedad civil. Recordemos que para Gramsci la superestructura está conformada por la “sociedad política o Estado que corresponde a la función de dominio directo o de comando que se expresa en el Estado y en el gobierno jurídico, y la ‘sociedad civil’ que está conformada por el conjunto de los organismos vulgarmente llamados privados...y que corresponden a la función de hegemonía que el grupo dominante ejerce en toda la sociedad”.⁴

² *Enlace*, Boletín del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., México, p. 35.

³ *Ibid*, p. 26.

⁴ *Los Intelectuales y la Organización de la Cultura*, Ed. Nueva Visión, Buenos Aires 1972, p.16; citado por Hugues Portelli, en *Gramsci y el Bloque Histórico*, Ed. siglo XXI, México, 1992, 17ª ed., pp. 27 y 14.

Es decir, la sociedad civil puede considerarse como el complejo de las relaciones ideológicas y culturales, la vida espiritual e intelectual y la expresión política de esas relaciones, actor activo y positivo en el desarrollo histórico. Dentro de este contexto, es de gran relevancia el papel de la superestructura en la perpetuación de las clases y en la prevención del desarrollo de la conciencia de clase, pues significa el predominio ideológico de normas y valores de la clase dominante sobre la clase subordinada.

Debido a los antagonismos estructurales que genera el principio de desarrollo desigual del modo de producción capitalista, la clase gobernante a través de sus aparatos de Estado, regula y atenúa dichas contradicciones, con objeto de crear y conservar las condiciones de equilibrio que requiere la existencia, reproducción y transformación del capital en condiciones de hegemonía dominante, entendida como la capacidad que tiene una clase para ejercer la función de dirección intelectual y moral de una sociedad, por vía de consenso. Esta capacidad, no sólo permite la dominación de una clase sobre otra, sino también posibilita el avance de la sociedad en su conjunto. Esto es, la hegemonía no sólo es una relación de dominación, sino sobre todo, es un proceso de atracción activo de las demás clases, incluso de las enemigas, para participar en un mismo proyecto de desarrollo social. Por lo tanto, la hegemonía no depende solamente de los simples mecanismos administrativos de coerción, ni tampoco se agota en los mecanismos de imposición ideológica o en los de legitimación por una violencia simbólica. Es decir, es la supremacía que desarrolla un sector dominante a través de la sociedad civil, para aplicar las funciones de subordinación, educación y conducción sobre otra clase e incluso sobre todo el cuerpo social, para gobernarlo por un espacio histórico determinado.

En un sistema hegemónico, la ideología concebida en el estilo gramsciano, como “una concepción del mundo que se manifiesta implícitamente en el arte, en el derecho, en la actividad económica, en todas las manifestaciones de la vida individual y colectiva”.⁵ La ideología por tanto viene a ser el sentido experimentado de las distintas relaciones que mantiene el hombre con el medio natural y social que lo rodea. Por lo

⁵ Grisore Dominique y Robert Maggiore, *Para leer a Gramsci*, Ed. Zero, Barcelona, 1976, 1º ed., p. 188.

que toda actividad humana implica necesariamente la producción de una visión del mundo; e inversamente, toda concepción, en tanto que expresa a una clase social, tiende a manifestarse en todos los tipos de comportamiento de los miembros de esta clase.

Los aparatos ideológicos del Estado se convierten en las instancias políticas más importantes para conservar la nivelación de la formación social, desde la perspectiva gramsciana, los consideramos como el conjunto de instituciones y *cuasi* instituciones especializadas que producen, circulan e inculcan una determinada visión de la realidad, que le permite alcanzar a la clase, fracción de clase o bloque poseedora de éstos, no sólo la capacidad de legitimar sus intereses particulares y, producirse en la misma situación que ocupa en la estructura histórica, sino también de expandirse y dirigir políticamente al cuerpo social por vía de la ideología. Se transforman así en instrumentos dominantes de fundamental relevancia para la reproducción coyuntural del sistema, y en uno de los puntales constantes de la creación del bloque histórico capitalista. Por lo que concierne al bloque histórico, lo entendemos como la articulación orgánica y dialéctica que se establece entre la estructura y la superestructura de la sociedad, permitiendo que, por una parte, los aspectos fundamentales de esta primera, condicionen, en última instancia a la segunda; y por la otra, que la superestructura a su vez, adquiera cierta autonomía relativa que le permita replicar, retroalimentar y hasta sobredeterminar a la estructura económica de la sociedad.

El Estado capitalista contemporáneo ante la necesidad de aplicar su política de dominación cultural, paralelamente a su proyecto global de sujetamiento social, se ve obligado permanentemente a crear y seleccionar las instituciones superestructurales más apropiadas, para difundir e inculcar su racionalidad de dominación. Dicha introyección tiende a realizarse, lo más extensa e intensamente posible, sobre los múltiples campos culturales de los diversos grupos sociales que componen la formación histórica, especialmente, sobre aquellos que constituyen el soporte de la sociedad capitalista: la fuerza de trabajo asalariada y el sector subalterno en general. Gramsci

define al Estado como “la suma de la sociedad política más la sociedad civil, vale decir, la hegemonía revestida de coerción”.⁶

Esto representa que el Estado no es meramente un aparato represivo que permite que la clase dominante ejerza su dictadura a través del aparato militar, la policía, o el aparato jurídico, sino que también posibilita el ejercicio de su poder a través de su aparato educativo, cultural, informativo, etc. Por ello, el Estado debemos entenderlo como “el conjunto de órganos por medio de los cuales se ejerce la hegemonía y la coerción de la clase dirigente sobre las clases subalternas, no con la mera intención de preservar, defender y consolidar sus intereses económicos-políticos, sino también para elaborar una acción educativa con el conjunto del cuerpo social, de manera que los objetivos e intereses de la clase dominante aparezcan como datos y valores universales”. De esta forma, “el Estado lleva a cabo una función de dominio (propia de la acción política) que tiende a someter a las clases subalternas; una función hegemónica (propia de la sociedad civil) que tiende a obtener la adhesión y el consenso de las calases subalternas, la constitución, en un bloque de las diversas fuerzas sociales, la unificación ideológica y cultural de la nación”⁷. Por lo anterior, pensamos que el Estado es el organismo propio de un grupo, destintado a crear las condiciones favorables para la máxima expansión del mismo grupo; pero este desarrollo y esta expansión son concebidos y presentados como fuerza motriz de una expansión universal.

El grupo dominante es coordinado concretamente con los intereses generales de los grupos subordinados y la vida estatal es concebida como una formación y una superación continua de equilibrios inestables entre los intereses del grupo fundamental y los de los grupos subordinados. Equilibrios en donde los intereses del grupo dominante prevalecen pero hasta cierto punto, o sea, el punto en el que se contraponen los intereses sociales.

⁶ Gramsci Antonio, *Notas Sobre Maquiavelo, Sobre Política y Sobre el Estado Moderno*, en Obras de Antonio Gramsci, tomo1, Ed. Juan Pablos, México, D.F., 1975. 1° edición, p. 65.

⁷ Grisore Dominique y Maggiore, *Op. Cit.*, pp. 467-168.

Esta concepción del Estado como ente político organizado, considera al ser humano como creador de la realidad y de sí mismo, entendiendo como realidad, lo que tiene significado para el hombre, encuentra en la actividad política la posibilidad de transformación de la sociedad; le confiere al Estado la función de difundir una concepción del mundo, lo concibe como un organismo que crea las condiciones para la permanencia y expansión de una determinada clase social (hegemonía), la hegemonía se consolida dentro del bloque histórico cuando se logra el consenso entre la sociedad política y la sociedad civil. El Estado, como instrumento de hegemonía conduce a lograr el control de la conciencia, es aquí donde encontramos la relación entre la función del Estado y la educación. “Toda relación de hegemonía es necesariamente un *rapport* pedagógico”⁸. Es decir que el Estado debe concebirse como “educador” precisamente en cuanto tiende a crear un nuevo tipo de civilización, por lo tanto, la educación del dirigente político debe lograr un mínimo de cultura general técnica que le permita juzgar las soluciones presentadas por los expertos.

Así mismo, para la comprensión de los procesos de la acción del Estado a través de políticas públicas para la consecución de sus fines, es importante diferenciar al sistema político del régimen político y del gobierno, como unidades de análisis que nos permiten la mejor comprensión de las acciones políticas de los actores que intervienen en la acción del Estado.

1.2 Sistema político, régimen político y gobierno

El sistema político “es el terreno natural y obvio para la formación de las clases políticas y la competencia entre partidos. En efecto, es en el sistema político, fruto concreto y visible del encuentro dialéctico entre inspiraciones ideológicas y doctrinarias y estructuras institucionales, donde se verifica la fisiología o la patología de las relaciones entre gobernantes y gobernados”.⁹ Esta definición nos permite entender al sistema

⁸ Gramsci Antonio, *La Hegemonía como Relación Educativa*, en: de Ibarrola Nicolí, María, *Las Dimensiones Sociales de la Educación*, Col. Biblioteca Pedagógica, Ed. El Caballito, México, D.F., 1985, p. 51.

⁹ Ettore A. Albertoni, *Clase Política y Elites Políticas*, Ed. Plaza y Valdez, México, p. 42.

político como complejo de instituciones, grupos y acciones políticas, caracterizadas por una interdependencia recíproca.

Según Giovanni Sartori en la medida en que el Estado se extiende, los procesos políticos no pueden ser situados ya en el ámbito del Estado y de sus instituciones; la política termina situándose en el sistema político.¹⁰ Podemos agregar por otra parte que la fortaleza y viabilidad del Estado-nación y su soberanía, productos históricos del mundo moderno, están hoy sometidas a la presión de diversos factores también históricos: la que ejercen las poderosas fuerzas del capital global (las corporaciones multinacionales y el capital financiero); la representada por la universalización de asuntos humanos (como las migraciones, los derechos humanos, el crecimiento demográfico mundial, etc.) y la incorporada por la acción de una sociedad civil emergente y crecientemente organizada, estas presiones hacen necesaria la redimensión de la acción del Estado.

Dentro de la corriente gramsciana el sistema político puede definirse como conjunto de instituciones y procesos políticos gubernamentales y no gubernamentales, desempeñados por actores sociales dotados de cierta capacidad de poder. Todo sistema político incluye relaciones entre gobernantes y gobernados, las cuales difieren entre sociedades diferentes, en el seno del sistema político es donde se regula la competencia por el poder, se forma la autoridad, es decir que determina el régimen político vigente, así, el sistema político agrupa las instituciones que ejercen dominación, dirección y administración política, es el lugar donde la hegemonía se constituye. Se puede distinguir por tanto entre sociedad civil y sistema político.

Para Juan Carlos Portantiero el sistema político es un espacio de interacciones y mediaciones entre actores e instituciones gubernamentales y no gubernamentales, que se constituye como resultado de comportamientos de grupos diversos bajo la forma de

¹⁰ Sartori Giovanni, *La Política. Lógica y Método en las Ciencias Sociales*, Ed., Fondo de Cultura Económica, México, tercera reimpresión, 336 pp., citado por González Madrid Miguel, ¿A qué llamamos políticas públicas?, En revista de ciencias sociales y humanidades, año 19, num.46, julio-diciembre de 1999, UAM Iztapalapa, Políticas Públicas para el Nuevo Siglo, p12.

pactos constitutivos que cortan transversalmente al poder generado por las estructuras basadas en la ley.¹¹ En este contexto, podemos decir que el sistema político es el espacio donde los grupos que lo integran actúan en el espacio de las decisiones globales, se condensa la trama de la hegemonía, como un equilibrio inestable de fuerzas, es el lugar donde operan las mediciones entre la sociedad civil y el Estado político (donde el poder se transforma en autoridad) aquí se internan los conflictos sociales, separación entre lo público (orden institucional) y lo privado (intereses privados) es donde se halla la clave del funcionamiento o crisis del Estado.

Al sistema político lo conforman varios elementos: “en primer lugar, lo integran los elementos institucionales (régimen político) que representan los poderes políticos y sus reglas de interacción para consigo mismo y para con la sociedad, pero también las normas escritas o consuetudinarias, que hacen referencia a las formas de tendencia de la propiedad, a su transmisión, a su enajenación y a su constricción. En segundo término, los actores institucionalizados en que la sociedad se organiza ya sea de manera activa o pasiva, para transmitir sus demandas, influir o modificar en mayor o menor medida en las decisiones del gobierno. En tercer lugar, los valores de los individuos y los grupos sociales que componen la sociedad en cuanto a la comprensión de la actividad política se refiere, derivado tanto de elementos estrictamente culturales como de experiencias históricas. Finalmente debe señalarse que la existencia de un sistema político, ‘de carácter nacional’ se encuentra inmerso en el entramado internacional, del cual pueden recibirse influencias bien sea como consecuencia de la actuación de otros sistemas políticos de carácter igualmente nacional, bien como resultado de acciones del propio sistema internacional”.¹²

En esta definición se encuentran varios elementos, régimen político, integrado por el Estado, poderes y su entramado institucional, la Constitución Política, la sociedad y la economía, los actores sociales, en los que se da cabida a los partidos políticos, los

¹¹ Portantiero, Juan Carlos, *Sociedad Civil, Estado y Sistema Político*, En Vega, Juan Enrique (coord.), *Teoría y Política de América Latina*, Centro de Investigación y Docencia Económica, México, pp. 191-203.

¹² Alcántara, Manuel, *Gobernabilidad, Crisis y Cambios*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1995, pp. 43-54.

grupos de presión y los movimientos sociales, la cultura política y el escenario internacional. Lo importante en la identificación de un sistema político es que en él, en su interior, todos los elementos que lo componen se encuentran interactuando, no están de manera jerárquica, no existe ningún elemento que sobresalga o esté encima del otro. En este interactuar, una variación en una de sus partes puede llegar a afectar a todo el sistema. En el mismo sistema, también se dan diferentes tipos de relaciones como las de poder, de mando, de obediencia, de satisfacción de necesidades, de legitimidad, de apoyo, eficiencia, efectividad y eficacia. Lo interesante del sistema es que siempre está en continuo movimiento, que genera cambios y transformaciones, en algunos más que en otros. Tratar de entender estas relaciones, estos cambios y transformaciones, representa una de las tareas fundamentales de la ciencia política, plantearse los problemas, buscar un método adecuado para poder explicar los problemas y brindar, más que respuestas a los mismos, ideas que nos permitan pensar de nuevo en temas que en el entramado de estas relaciones vayan surgiendo con el avance del tiempo.

Así pues, la idea de sistema político se nos presenta como algo integral, como un todo, algo que para poder analizarlo y entenderlo debemos tomar en cuenta distintos factores, componentes, es aquí donde las políticas públicas, su análisis y estudio cobra gran importancia e impacto en el sistema ya que ellas pueden originar por un lado un clima de “tranquilidad” o de “inestabilidad”, sirven pues como un posible mecanismo de evaluación del sistema político.

Si como dijimos anteriormente en el sistema político se encuentran las políticas públicas y éstas son acciones del gobierno, entonces otro aspecto importante para la comprensión de las políticas públicas, es la de tener en claro que se entiende por Gobierno.

El régimen político se refiere a las instituciones que regulan la lucha por el poder y su ejercicio; así, el régimen es la forma de gobierno y de dominación política. Por lo tanto, al gobierno se le define como la instancia de relación entre la sociedad y el poder

político, representado por un grupo de individuos que ejercen el poder político a través de órganos, a los cuales se les ha confiado el ejercicio del poder que marca la orientación política de una sociedad y rigen el Estado.¹³ Podemos decir entonces que el régimen es el todo, mientras que el gobierno es la parte, el gobierno se concreta a realizar la actividad del Estado.

1.3 Lo público y lo privado

Lo complejo y variable de las intermediaciones que se registran entre lo gubernamental y lo no gubernamental hacen necesario distinguir lo público de lo privado, distinción que nos facilitará entender la noción de lo público la cual es primordial en la política pública.

“La idea y valor de lo público ha sido central en aquellas sociedades donde la cultura de libertades civiles y políticas individuales acompañó el proceso de formación de Estado-nacional, en ellas, la distinción entre lo público y lo privado ha sido fundamental para entender el sentido de la política y la naturaleza, función, ámbito y responsabilidad del Estado”.¹⁴ En esta perspectiva el Estado se hace cargo de lo público, el ámbito de lo público rebasa la restricción individual, privada, y concierne a lo que es accesible y disponible sin excepción para todos los individuos de la sociedad política, y lo que puede ser argumentado como algo que es de interés y utilidad para todos los individuos de la asociación política. Lo público es diverso de los individuos, pero no adverso a ellos; en vez de modificar sus libertades, se constituye para su garantía, respaldo y extensión general. Más aún, el ámbito público es el campo de interacciones e interpelaciones en el que los ciudadanos individuales, por sí mismos o por los voceros de sus organizaciones, hacen política y hacen las políticas: define las normas generales, dan forma a sus problemas y esquemas de solución, perfilan y

¹³ Urbani Giuliano, Sistema Político y Levi Lucio, Régimen Político, en Norberto Bobbio y Nicola Matteucci (coord.), *Diccionario de Política*, México, Ed. siglo XXI, 1988, pp. 1542,1409 y 743, citado por Corona Armenta, Gabriel, en *La Burocracia Sindical Frente a la Modernización del Estado Mexicano*, UNAM, 1998, p. 27.

¹⁴ Aguilar Villanueva, Luis F., *El Estudio de las Políticas Públicas*, Ed. Miguel Ángel Porrúa, México, 2003, p. 28.

eligen a los líderes del Estado. El énfasis en la libertad, deber y utilidad individual de todos los ciudadanos es lo propio de la definición de lo público.

El ámbito de lo privado es el relativo a los diversos intercambios libres (competitivos o cooperativos) entre individuos para la obtención de utilidades reservadas y exclusivas. Lo público como espacio social y ciudadano es un límite para la acción del Estado, porque los derechos y responsabilidades de los individuos en calidad de grupos son condiciones necesarias para nutrir la vida productiva del propio Estado.

Cabe destacar que lo público no es igual a la exoneración de responsabilidades, significa aceptarlas en calidad de particulares para que lo común sea financiado de manera equitativa, con la perspectiva de que lo público ensancha el universo que corresponde a la vida en común en la cual el Estado y el gobierno tienen un lugar importante para conservarla y desarrollarla. Estas instituciones tienen contenido público porque su responsabilidad es garantizar condiciones de vida para la sociedad y porque la esfera de lo colectivo y lo común es la que justifica su razón de ser como instituciones públicas.

La promoción y la protección de la vida pública y la vida privada están a cargo del Estado, pero éste no es en sí la vida pública ni lo público. Incluso lo oficial no debe entenderse como lo público pues conduce a identificar de manera imprecisa que lo público es igual a lo estatal, hoy lo público contiene a lo estatal y el Estado es la institución más importante de la vida pública, por tanto es el responsable de cuidarla e impulsarla, para esto se apoya en el gobierno, en consecuencia, el calificativo público es el verdadero contenido del Estado y sus instituciones, es decir, el Estado es público debido a que sus tareas son de interés común y general. Este carácter proviene de la vida ciudadana en la cual las ideas de ciudadano, de comunidad, así como la de pluralidad se reconocen con alcance institucional.

1.4 Ciudadanía.

Las revoluciones políticas de finales del siglo XVIII efectuaron un movimiento terminológico que aparentemente da reemplazo al término súbdito por el término ciudadano. Innegablemente éste cambio en el discurso político está asociado a un punto de ruptura real en la historia de la institución de ciudadanía. Está asociado a la transición a un segundo y moderno modelo de ciudadanía, el sujeto se vuelve de nuevo ciudadano pero en un mundo de aparatos de Estado crecientes y reforzados, que a través de sus técnicas específicas produjeron un tipo de ciudadano disciplinado. Esta ciudadanía encuentra su fundamento en una idea central de la modernidad, que concibe al hombre como un individuo que es libre e independiente y toma decisiones sobre su propio destino y con su voz contribuye políticamente al bienestar de la sociedad.

La ciudadanía aparece como la representación del estado abierto, libre y tolerante el cual no tenía problemas en adoptar a los individuos que quisieran ser parte de él, esta idea, en lo fundamental, es la imagen del ciudadano que se ha convertido en un elemento importante para la fórmula a través de la cual, las sociedad presupone un ciudadano activo que apenas ha existido, y que si hubiera existido antes, los Estados probablemente lo hubieran considerado como un problema.

En el contexto de las ideas y aspiraciones democráticas, y buscando identificar el estado real del concepto, el ciudadano corresponde a los hombres y mujeres que se asumen como sujetos, que reconocen para sí y para los demás los derechos propios de su dignidad humana, que movidos según sus identificaciones y diferencias acuerdan privadamente variados ámbitos de interacción, que eligen autoridades a las que perciben como sus representantes y que se asocian para participar colectivamente en la deliberación de las decisiones públicas.

En cuanto a las políticas públicas existe una posición que las considera “como construcción social, tal comprensión remite la materialidad social a la gravitación de los

sujetos en el devenir histórico. En la medida en que las demandas sociales se asumen como derechos, existe la posibilidad de incidir en la definición de las políticas públicas, se busca que el reclamo social se canalice en una institucionalidad democrática, que sea voz y no resonancia de un acompañamiento pasivo subordinado a una dinámica estatal preestablecida. Se trata de un orden de ciudadanos, bivalentes o más, como todo orden político. La exigencia social presenta la faz de la confrontación; la contraparte ofrece la faz legitimante cuando el poder satisface el reclamo social, lo público como derecho social, lo público como legitimación de poder cuando dichos términos se articulan orgánicamente”¹⁵.

En este marco, el significativo ciudadano, al igual que el de democracia, se refieren al sujeto que se trasciende a sí mismo y se conecta con los otros en una nueva forma de existencia: la comunidad, ambos conceptos nos hablan de la proyección desde el sujeto hacia algo que no es él mismo y que lo hace ser de otro modo, las realidades trascendentes a que da lugar la vida de la comunidad son: la libertad, la historia, la voluntad general; mediante ellas el individuo se convierte en ciudadano.

La ciudadanía parece haberse reducido en todas las naciones únicamente al reclamo de los derechos políticos y sociales que ella garantiza, la ciudadanía es únicamente un soporte de derechos y beneficios. Por este motivo, un nuevo concepto de ciudadanía debe integrar también la solidaridad, como responsabilidad cívica por el bien común, porque si bien es cierto que la interpretación de la sociedad se usa en razón de las acciones de sus miembros, es decir el hombre, no es menos cierto que el desenvolvimiento de esas teorías del desarrollo aparece rodeando y condicionando al hombre libre, portador de derechos y deberes que configura el ciudadano moderno, ese ciudadano nutre de insumos a las teorías para que éstas graviten en razón de él y de sus expectativas.

¹⁵ Martinelli, José María, (Coord.), *Políticas Públicas para el Nuevo Sexenio*, Ed. Plaza y Valdez, México, 2002, *en lo público social*, p. 93.

No puede existir una teoría del desarrollo que no se piense primero en un bienestar concreto y directo para el ciudadano, sea a corto, mediano o largo plazo, pero siempre la brújula ha de ser el bienestar del ciudadano.

1.4.1. La participación ciudadana

Las teorías de desarrollo aplicadas en los últimos años modelan el sentido organizacional del aparato Estado, induciéndolo a tomar mecanismos alternativos que acerquen el consenso colectivo a los proyectos o propuestas de desarrollo, uno de estos mecanismos alternativos es la participación ciudadana. Definiendo la participación ciudadana como “el involucramiento e incidencia de la ciudadanía (y la población en general) en los procesos de toma de decisiones, en temas y actividades que se relacionan al desarrollo económico, social y político, así como al involucramiento en la ejecución de dichas soluciones”.¹⁶ Esta situación ha dado como respuesta una revisión del Estado que se ve en la necesidad de incluir mecanismos para acrecentar la participación ciudadana en los asuntos públicos; reorientar el sistema político institucional; y a transformar la vigente y débil democracia representativa en una versión de democracia participativa, así como a acelerar el proceso de descentralización.

Con la participación ciudadana el ciudadano es un individuo perteneciente a la sociedad política o a un Estado determinado al que puede exigirle a cambio protección y bienestar. Esta definición es rígida, por lo cual vale entender que el ciudadano es aquel que se encuentra involucrado con un sistema social y político, el cual le exige cumplir con los deberes. Cuando se habla de participación ciudadana se hace alusión a organizar a los ciudadanos para que participen en la acción de gobierno encaminada a su beneficio. Las asociaciones de vecinos, los grupos ambientalistas, los gremios profesionales, entre otros; son el ejemplo de organizaciones ciudadanas que han de coordinarse conjuntamente con el gobierno para dar acción y seguimiento a políticas nacionales de Estado, otro vínculo de nuevos canales de participación ciudadana lo dan

¹⁶Ordoñez Pérez, Demetrio Antonio, *Políticas públicas, poder local y participación ciudadana en el sistema de consejos de desarrollo urbano y rural*, p. 2, [http. www. Monografias.com/trabajos15/poder-ciudadano/poder-ciudadanohtml](http://www.monografias.com/trabajos15/poder-ciudadano/poder-ciudadanohtml)

los espacios de la participación en la definición, ejecución y control de las políticas públicas.

En este contexto, la participación ciudadana es un proceso dinámico, inscrito en una visión cultural de país, donde se persigue el equilibrio entre los diversos intereses encontrados que se manifiestan al seno de la sociedad. Así mismo, se hace necesario ubicar bajo qué perfil tiene cabida esa participación ciudadana en las decisiones que como gobierno se toman.

En este sentido, la participación ciudadana es un valor agregado para el Estado, puesto que cada uno de los individuos y grupos que participen en los procesos de toma de decisión, van a estar concentrados en defender sus intereses particulares y por ende va a ser muy difícil la construcción de una racionalidad colectiva que se sobreponga a la racionalidad individual. Si las demandas son amplias y los bienes que se van a repartir son escasos, la única forma de que la decisión sea lo suficientemente legítima y racional es que ésta obedezca a un criterio colectivo que, al menos parcialmente, trascienda las visiones, expectativas y necesidades estrictamente particulares; ello bien puede lograrse gobernando a través de políticas públicas, “ello significa incorporar la opinión, la participación, la corresponsabilidad, el dinero de los ciudadanos, es decir de contribuyentes fiscales y actores políticos autónomos y, a causa de ello, ni pasivos ni unánimes”¹⁷.

1.5 Políticas públicas

Desde la década de los cincuenta surge un fuerte interés por estudiar los procesos de gobierno como algo distinto de la tradicional intervención gubernamental, que poco a poco va constituyendo el enfoque de las políticas públicas. Las políticas públicas se caracterizan porque realizan sus acciones en ámbito de lo público. Antes de presentar alguna definición, es necesario observar que las políticas públicas se entienden en relación con una concepción amplia estatal. Las teorías de las políticas públicas se

¹⁷ Aguilar Villanueva, Luis F. *Op. Cit.*, p.33,

inscriben en la línea de las teorías propuestas por la filosofía política, se arraigan en las investigaciones empíricas y no se desentienden de sus implicaciones para la acción.

Los diferentes modelos teóricos que contribuyen a conocer mejor a las políticas públicas se pueden reunir en tres grupos principales: el primero centrado en un enfoque social, que privilegia al individuo y el pluralismo social, y sólo concibe al Estado desde una perspectiva funcionalista, como una ventanilla encargada de atender las demandas sociales.

Un segundo grupo de teorías, al contrario, insiste en atribuir al Estado la condición de instrumento al servicio de una clase o de grupos específicos. Según esta óptica, el Estado dispone sólo de autonomía marginal que representa los intereses del capital (teoría neomarxista) o de burócratas o expertos que controlan desde su interior (teorías neoweberianas).

Finalmente, un tercer conjunto intenta encontrar un camino intermedio dedicándose a interpretar los equilibrios y desequilibrios que se establecen entre el Estado y la sociedad y que las políticas públicas permiten traducir. Neocorporativismo, neoinstitucionalismo, *policy communities* constituyen variantes de una misma preocupación; es decir, el doble rechazo de un racionalismo economicista y de una sociedad que depende de un Estado, a su vez, cautivo de una minoría. Sin embargo, por el mismo hecho de su posición intermedia, encontramos algo más que matices en estas teorías, algunas de las cuales se identifican con el paradigma pluralista, mientras que otras se asemejan, en muchos aspectos al modelo neomarxista.

Al enfoque de políticas públicas se le señalan problemas de carácter teórico y práctico, de manera general se observan dos posiciones, en una se ubica la visión racional estricta del análisis de políticas, que pueden reconocer diversas restricciones, pero no renuncia por ello a la exigencia de la racionalidad máxima en la formulación y decisión de la política. En el otro extremo, se ubica la visión negociadora, concertadora y pragmática de la política que utiliza el análisis pero lo considera una condición

insuficiente y en ciertas circunstancias, innecesarias para la decisión y desarrollo de la política, entre ambos se encuentra una amplia gama de posiciones intermedias.

El estudio de las políticas públicas surgió en los Estados Unidos de Norteamérica, en la década de los años cincuenta con Harlod D. Lasswell quien, dentro de su programa de investigación “el conocimiento del proceso de la política y en el proceso de la política” buscaba articular sistemáticamente ciencia (interdisciplinaria) y decisión (democrática) de gobierno. El desarrollo de la disciplina generó un amplio debate que se remonta a la vieja dicotomía política-administración. El propósito era dejar de lado el enfoque de la “administración científica (residuo de la revolución conductista con su asepsia científico-técnica, despolitizada) y asumir el enfoque integrador de política pública, en la idea del proceso de gobierno que conjunta a políticos y administradores de forma interdependiente y los compromete públicamente”.¹⁸

El proyecto lasswelliano se desdibujó desde el inicio y se dividió en el análisis de política (*policy análisis*), orientado normativamente a la búsqueda de la mejor política pública, en términos de eficiencia y equidad, y el estudio de la elaboración de las políticas (*polyci makyng study research*) que se orientó a describir, clasificar y explicar el patrón de operación y decisión con el que procede un sistema político administrativo dado, o un gobierno particular en sus políticas públicas.

Por esta tendencia se desarrollaron los dos enfoque predominantes; uno que se orientó a intelectualizar el análisis y la formulación de las políticas; el otro consideró al análisis como un elemento más que interviene en el proceso de elaboración de la política, bajo este esquema se construyeron las corrientes del análisis conocidas como racionalismo e incrementalismo.

El enfoque racionalista implica la descomposición del problema de política en sus componentes básicos, para determinar cuáles serán los factores a alterar, identificar las opciones de acción para alcanzar los objetivos, comprobarlos en términos de su

¹⁸ Aguilar Villanueva, Luis F., *Op. Cit.* 1992, p. 65.

eficacia y eficiencia esperada, mediante la utilización de técnicas de modelación y cálculo cuantitativo, como el análisis macroeconómico de costo-beneficio, el análisis de sistemas y el de investigación de operaciones; este sistema ha sido blanco de muchas críticas desde diversas perspectivas: cognoscitivas (racionalidad limitada), psicológicas, institucionales, etc. Así por ejemplo, en la escuela del *Public Choice* se distinguen principios que analizados sistemáticamente conducen a la pretensión de reducir las acciones colectivas a meras expresiones de lo individual, y en consecuencia la racionalidad y la optimización de los beneficios es lo que domina en la toma de decisiones.

El pensamiento de los principales líderes de ésta escuela está asociado a lo económico.¹⁹ Allí se entiende a la acción racional colectiva como la que es consistente en el logro de determinadas metas, y las metas son compartidas colectivamente por lo menos por la mayoría de los miembros del grupo que intervienen en la toma de decisiones. Pero el rasgo esencial es que el comportamiento racional sólo puede ser discutido desde el punto de vista del accionar individual. Con este enfoque el individuo racionaliza su elección; maximiza las utilidades, el modelo de racionalización económica individual se aboca a lo colectivo y la racionalidad al asociarse a lo económico tiene límites demarcados por la incertidumbre.

Incrementalismo, contra el análisis racionalista reaccionó Charles E. Lindblom²⁰(1959, 1963, 1979). Su contrapropuesta ampliaba la tesis de la racionalidad limitada, con base en las ideas de Simon y Popper (1945), el primero mostraba que la racionalidad maximizadora de utilidades resultaba en la práctica imposible, debido a los insalvables límites cognoscitivos de información, teoría y cálculo del decisor.

Por su parte, Popper con su idea de la ciencia como proceso abierto de conocimiento con enunciados refutables por definición y apoyados en evidencia inconclusa, lo había conducido, en el terreno de lo social, a afirmar que ni la política ni

¹⁹ James Buchanan – Gordon Tullock, *El cálculo del consenso*, Ed. Planeta, 1993.

²⁰ Aguilar Villanueva, Luis F., *La Hechura de las Políticas*, Ed. Miguel Ángel Porrúa, México, 1992, pp. 46.

las políticas en sus fines o en sus medios, podían pretender basarse en conocimientos de validez absoluta. Lo propio de las sociedades democráticas era la naturaleza abierta, experimental y autocorrectiva de sus decisiones.

Lindblom rehizo estas dos posiciones al afirmar que los gobiernos pueden decidir racionalmente responsablemente sin comprometerse con supuestos y requisitos de racionalidad. En su opinión, el método racional exhaustivo del análisis diseña indudablemente la decisión estrictamente racional, que corresponde a un contexto de acción de los gobernantes.

Las decisiones, según Lindblom, en un arquetipo de racionalidad, de hecho son inalcanzables, puede ser una actitud plausible, pero inviable y quizá irresponsable. El hecho es que dada la complejidad de los asuntos de gobierno y de la misma realidad resulta imposible contar con toda la información que permita la decisión por la vía racional. Por lo tanto, las decisiones siguen la regla pragmática del salir del atolladero, del lío (*mudding through*), el método de las comparaciones sucesivas limitadas que posteriormente generó en el análisis del incrementalismo desarticulado y el análisis del incrementalismo simple.

El enfoque de política como arena de poder Theodore J. Lowi²¹ desarrolla lo que llama un marco de referencia, un esquema interpretativo general de la hechura de las políticas, alternativo a los enfoques establecidos en una visión conceptual y empíricamente más constante. Afirma que la existencia y magnitud de la relación política de poder está determinada por lo que está en juego. Por lo tanto, el diseño y desarrollo de las políticas no son espacio neutro jurídico o administrativo, sino una arena en la que convergen, luchan y concertan las fuerzas políticas, en consecuencia las arenas de política o de actividad gubernamental constituyen arenas reales de poder. Cada arena tiende a desarrollar su propia estructura política, su proceso político sus

²¹ Loti J. theodore, "Políticas públicas, estudio de caso y teoría política", en Aguilar Villanueva, Luis F. (coord.), *La Hechura de Las Políticas*, Op. Cit. p. 89-117

élites y sus relaciones de grupo. Por eso, concluye, hay que identificar esas arenas y formular hipótesis sobre su composición, dinámica y comportamiento.

Bajo este enfoque, no existe una política general que involucre a toda la sociedad, Lowi clasifica a las políticas en: regulatorias, distributivas y redistributivas. Cada una desarrolla una estructura política característica.

La política distributiva es una arena relativamente estable, se caracteriza por la facilidad con que pueden desagregarse los recursos y repartirse en pequeñas unidades independientes, en ella tiene lugar acuerdos particulares de apoyo recíproco entre demandantes no antagónicos.

La política regulatoria causa también impactos específicos e individuales pero no pueden desagregarse como las políticas distributivas, es una arena de conflicto y negociación entre grupos de poder. La política redistributiva “la más audaz y radical que aborda las cuestiones agudas de las relaciones de propiedad, poder y prestigio social establecidas, tiende a ser la más tensa y frontalmente conflictiva, semejante a la clásica lucha de clases del marxismo: las transacciones son aquí imposibles con resultados poco significativos puesto que el desenlace de estas cuestiones radicales afectará irremediabilmente a numerosos sectores de población en puntos cruciales de su existencia social, los liderazgos tienden a ser permanentes y cuentan con asociaciones civiles y políticas poderosas a la defensa de sus intereses vitales”.²² Para la elaboración de las políticas se deben considerar las diferentes fuerzas sociales que existen en cada contexto, hay que considerar si la política que se elige es la que las organizaciones públicas pueden hacer.

Muchas han sido las definiciones que se han dado de lo que se entiende o debe entenderse por políticas públicas, ello dependiendo del enfoque de que se trate, no pretendemos sin embargo hacer un seguimiento, un análisis de las diferentes

²² Aguilar Villanueva, Luis F., “*La implementación de las políticas, suplemento de las políticas*”, Página Uno, unomasuno, 16/01/04, p. 10.

definiciones que se han dado. Pero si es importante para el desarrollo del presente estudio determinar a qué nos referimos cuando hablemos de políticas públicas.

En un primer acercamiento pudiéramos considerar lo que al respecto señala Luis F. Aguilar “al hablar de políticas públicas queremos decir decisiones de gobierno que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados, en su calidad de ciudadanos electores contribuyentes”.²³ Se observa que ésta definición engloba los tres elementos eje del presente estudio: participación ciudadana, políticas públicas y gobierno, sin embargo deja de lado elementos como poder, hegemonía, e intereses; por lo que para los fines de análisis del presente trabajo consideramos que “las políticas públicas son cursos de acción tendientes a la solución de problemas públicos, definidos a partir de la interacción de diversos sujetos sociales, en medio de una situación de complejidad social y de relaciones de poder, que pretenden utilizar de manera más eficiente los recursos públicos y tomar decisiones a través de mecanismos democráticos, con la participación de la sociedad”.²⁴

1.6 Gobierno local y políticas públicas en el Distrito Federal

En la ciudad de México el debate de la centralización y el papel que juega la ciudad en el federalismo, así como la lucha de sus habitantes por tener derechos ciudadanos plenos cobra gran importancia. En efecto, por un lado, al ser el Distrito Federal no sólo la capital de la República sino el centro político, económico e histórico de la nación contribuía a que se definiera la anterior figura del regente y los delegados que respondían a esa lógica, y por el otro, los capitalinos no sólo han demandado la elección de sus autoridades, cosa que sucedió hasta 1997 con la primera elección democrática del Jefe de Gobierno, sino que los funcionarios tengan facultades suficientes para atender los problemas que cotidianamente afectan a la población del

²³ Aguilar Villanueva, Luis F., *Op. Cit*, p. 36.

²⁴ Canto Chac, Manuel, “Introducción a las ciencias de las políticas”, Mimeo, México, 1995. en conceptos y temas básicos sobre Políticas Públicas y Sociales, en José Javier de la Rosa Rodríguez, “participación ciudadana en políticas públicas: condición para una gobernanza democrática”, p. 3. <http://www.noucycle.org/arxiu3/gobernanza.html>

Distrito Federal. Este proceso se complementa con la lucha que se ha dado por descentralizar las decisiones hacia las delegaciones políticas.

En todo este proceso se ha creado un marco legal y administrativo *sui géneris*, para la ciudad, que se refleja en que la capital del país no tenga los atributos de los gobiernos libres y soberanos de las entidades federativas, lo que implica un ejecutivo limitado en sus funciones, ya sea por el Ejecutivo Federal o por el Senado de la República. En ese mismo caso se encuentra la Asamblea Legislativa, que está supeditada en sus capacidades legislativas al Congreso de la Unión. Es decir, si bien la capacidad de los ciudadanos para elegir al Jefe de Gobierno y los diputados de la Asamblea Legislativa representa un adelanto en términos de democratizar la ciudad, este esfuerzo se ve limitado al no contar todos ellos con plenas facultades dentro del pacto republicano. Este mismo proceso se repite en las delegaciones, con la elección de los jefes delegacionales, estos tienen la legitimidad y la representatividad dada por el voto de los ciudadanos, sin embargo sus funciones y capacidades quedan muy acotadas o por lo menos poco claras.

Es dentro de este escenario que a partir de 1997 da inició el cambio en las formas de gobierno en el Distrito Federal, con tal propósito se pretende construir una política de participación ciudadana que busque generar una cultura de ciudadanía activa en la sociedad y el gobierno, sin minimizar el punto de tensión que representa la democratización desde abajo de la vida de la ciudad y el escaso desarrollo de una cultura democrática en el tejido social, producto de decenios de autoritarismo y de prácticas clientelares del poder, apostando a la democracia, confiando en el deseo de cambio y transformación.

Esta vocación democrática se expresa mediante un proceso de transformación de lo público, ya que paulatinamente va dejando de ser patrimonio de la acción gubernamental al convertirse en espacio de concurrencia de diversos actores de la sociedad; espacio de negociación, concentración, deliberación, construcción de

consensos y acuerdos; a la vez de ser un elemento constitucional al ejercicio pleno de la ciudadanía y concreción del proyecto democrático.²⁵

Se está definiendo un proceso de transformación que se pretende lograr mediante la implementación de una política de participación ciudadana que avanza hacia la construcción de una nueva cultura de corresponsabilidad. Fundamentada en dos hechos: por un lado, la movilización de la población se está dando en función de ejercer el poder real de decisión en los asuntos públicos, y por otro, el que se están sentando las bases y creando las condiciones necesarias para que la ciudadanía elabore propuestas, supervise, fiscalice, controle y evalúe las acciones gubernamentales.

Así por ejemplo, los Consejos Consultivos, otro instrumento implementado para impulsar la participación ciudadana y que pretendió sustituir a los cabildos desde que desaparecieron en 1928 y cuyos integrantes eran designados por el Jefe del Distrito Federal, en los años setenta se convierten en un mecanismo de control vecinal y para 1988, con la agudización de la crisis de credibilidad sobre el sistema político, las juntas vecinales, las asociaciones de residentes y los jefes de manzana, aparecen a los ojos de la ciudadanía como entidades oficialistas, incluso a veces como incondicionales del partido del Estado.

A través de la Ley de participación ciudadana aprobada a mediados de 1995, se busca institucionalizar las inquietudes ciudadanas; con la propuesta de creación de los Consejos Ciudadanos se da cauce a la ciudadanización de la gestión pública en el Distrito Federal, se trataba de una fórmula que permitiría llenar la carencia de Cabildos y por lo tanto de mecanismos para encausar la participación.

La formación de 16 Consejos Delegacionales se da el 12 de noviembre de 1995 con la elección de los 365 consejeros propietarios y suplentes, teniendo como tarea

²⁵ Ziccardi, Alicia, *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1998.

estimular una administración político-administrativa más eficaz y ventajosa para restablecer el vínculo entre ciudadanos y gobierno.

De ésta forma, la participación ciudadana pretendía encausar mejor las demandas de la población sin embargo, a tan sólo año y medio de estar operando, la reforma política de 1996, inmersa en la práctica del consenso partidario se decidió cancelarlos afectando también la tarea legislativa de los ahora llamados Diputados locales a quienes se les inhabilitó en lo que sería su desempeño más importante, aprobar autónomamente el Estatuto de Gobierno, haciéndose evidente la tradición autoritaria. Se mantiene la tradición centralista de subordinación manteniendo los viejos esquemas de intermediación y control, poniendo de manifiesto la incapacidad de producir esquemas alternativos de gobernabilidad.

Con la elección por sufragio universal directo y secreto del Jefe de gobierno en 1997, la discusión sobre la participación ciudadana volvió con nuevos ímpetus sin embargo, las elecciones vecinales que debían efectuarse según la Ley de Participación Ciudadana que ya había cancelado la figura de Consejeros Ciudadanos fueron pospuestas, así la representación, participación vecinal por manzana, colonia, barrio, o unidad habitacional dejaría de existir durante un año.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dejó al órgano legislativo local la posibilidad de expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales y el Estatuto de Gobierno se consideró necesario para orientar la participación ciudadana para canalizar y conciliar la multiplicidad de intereses que se dan en la ciudad. Ese órgano debía crear los instrumentos y mecanismos para promover, facilitar y ejercer la participación ciudadana en los asuntos públicos de la ciudad, pero no sólo eso, también establece que la participación ciudadana contribuirá a la solución de los problemas de interés general y el mejoramiento de las normas que regulan las relaciones en la comunidad, para lo que deberá considerarse de conformidad con las leyes aplicables, la utilización de los medios para la información, difusión, la

capacitación y la educación, así como para el desarrollo democrático de participación ciudadana.

Por lo anterior, se pueden destacar dos elementos fundamentales para el análisis de referencia: La ineficacia de instrumentos de participación ciudadana puestos en práctica lleva implícito una acotación hacia las asociaciones activas y hacia la capacidad organizativa de la ciudadanía. Y la credibilidad en un gobierno que se establece sobre la propuesta democrática, como un gobierno inclusivo y que pareciera que no cuenta con los mecanismos para resolver los problemas que incumben a la vida cotidiana de los habitantes de la ciudad, ni los canales para participar de forma más directa para resolver los problemas y para contribuir a hacer más democráticas las funciones del gobierno.

El debate está abierto y ésta es sólo una muestra de las ideas que pueden involucrar la participación ciudadana en la aplicación de las políticas públicas en el gobierno del Distrito Federal, así como la posibilidad de llegar a una participación democrática mejor, que se una al proceso de democratización del país como el cumplimiento de las expectativas de la ciudadanía que se construye día con día.

Un primer intento de explicación de las lógicas que soportan la articulación de los conceptos abordados permite darnos cuenta que su relación, no es arbitraria. Y este es un hecho significativo en sí mismo. La articulación de los conceptos alude al sentido y a los fines de la educación (dimensión ética o ético-política), a las condiciones subjetivas requeridas para alcanzar dichos fines (la ciudadanía) y a las características de contexto o condiciones objetivas requeridas para su realización. Esta manera de abordar la educación pone en evidencia su importancia y significación política. La educación no es sólo un asunto técnico que debe resolver problemas de cobertura, calidad, financiación, currículo y evaluación, por ejemplo. Más allá de eso, es un asunto político que tiene que ver con un proyecto histórico de sociedad, con el tipo de ciudadanía que dicho proyecto requiere, con la política pública que lo viabilice, con las fuerzas sociales que lo respalden y con la acción social, no sólo estatal, que la concrete. No obstante, todo esto

ocurre en el marco de condiciones políticas específicas caracterizadas por correlaciones de fuerzas regidas por patrones hegemónicos específicos que expresan y agencian proyectos históricos distintos que pueden llegar a ser contradictorios.

La educación aparece entonces como producto histórico que concreta distintas opciones ético-políticas (diferencias de sentido) agenciadas por sujetos específicos en el marco de condiciones particulares de contexto, pero también como condición y vehículo que posibilita las opciones ético-políticas, la formación de los sujetos por ellas requeridos y la construcción de contextos propicios. De allí la naturaleza compleja que la caracteriza.

Esta complejidad se deriva del hecho de que la educación cumple un papel fundamental en la producción y la reproducción de la vida social y, más allá, en la regulación cultural del conjunto social mediante la construcción de un escenario institucional dentro del cual se dan las pugnas por las hegemonías. Dicho de otro modo, la escuela se constituye en un aparato institucional de pugnas por la hegemonía, inicialmente de diferentes propuestas educativas, pero también de legitimación de los saberes instituidos e instituyentes, lo que equivale a decir, de los códigos de verdad que se disputan la supremacía. De allí que los agentes políticos deban concretar propuestas educativas acordes con los intereses y las necesidades del conjunto de la sociedad y proponerlas como programas de política pública susceptible de ser ejecutada si se logra el apoyo de la voluntad popular en las contiendas democráticas.

Así mismo, consideramos que la articulación de los conceptos que comprenden este primer capítulo desde el enfoque de políticas públicas, nos permitirá definir los parámetros y las modalidades de interacción entre lo público y lo privado, concretar las condiciones para traducir los principios de flexibilidad y autonomía en ejes de una acción pública selectiva, eficaz y eficiente, definir cuales son los asuntos que alcanzan el rango de interés público, para ser incluidos en la agenda de gobierno. También nos permitirán analizar la configuración de las estructuras, funciones y procedimientos que

rigen al Estado y a las organizaciones públicas, así como la particular dinámica conflictiva en que se desenvuelve la acción pública.

Si consideramos que las políticas públicas se han convertido en los elementos que dan cuenta concreta de las tareas realizadas y los logros obtenidos por un gobierno, entonces, desde el punto de vista de la estructuración política de los conceptos que nos ocupan, expresan tanto una particular movilidad de las fuerzas políticas, como una dinámica específica de incorporación o exclusión de los ciudadanos con respecto a los asuntos del Estado, por lo que las políticas públicas se constituyen en un instrumento de comunicación.

Nos permitirán, además, determinar el enfoque y el tipo de política pública que estaremos analizando durante el desarrollo de nuestra investigación, si se trata de una política de arriba hacia abajo (*Top-Down*), de abajo hacia arriba (*Bottom-Up*), si es regulatoria, distributiva o redistributiva.

Para ello, en nuestro siguiente capítulo analizaremos los actores políticos institucionales y sociales, cómo interactúan, desde dónde interactúan, cómo influyen en la implementación de las políticas públicas, qué efecto producen en la política pública, todo ello sin perder de vista que el Estado comprende a la sociedad política más la sociedad civil, que es el todo en el que interactúan dichos actores.

II La articulación gobierno ciudadanía en el Distrito Federal

Introducción

Las relaciones intergubernamentales se encuentran presentes dentro de cualquier sistema de organización del Estado. De hecho, el gobierno en la interacción de sus distintas unidades y por los intercambios entre actores participantes crea un cúmulo de nexos, mismos que son difíciles de entender si no se cuenta con algunas líneas metodológicas de análisis. Esta compleja red de vínculos formales e informales incluye espacios organizacionales, estructuras, mecanismos y actores concretos.

El análisis de las relaciones intergubernamentales está estrechamente ligado a la materialización y ajuste de las políticas públicas. Al estudiar acciones gubernamentales concretas (política social, educación, salud, servicios, desarrollo urbano y regional) se debe tener una comprensión de las particularidades que adquieren las relaciones entre niveles o esferas de gobierno y entre las instituciones públicas de manera vertical y horizontal. Al interior de estas redes se construyen los acuerdos y consensos en la relación fiscal, la definición de competencias y/o concurrencias, y la evaluación de los procesos descentralizadores en distintas áreas de política.

Las relaciones intergubernamentales “dan cuenta del pluralismo y la heterogeneidad en el *policy process*, visualizando la totalidad de actores inmersos en las arenas de poder dentro de una política. Las relaciones intergubernamentales pretenden sobre todo explicar el funcionamiento concreto del sistema de relaciones entre los distintos niveles de gobierno, aplicadas a las soluciones de problemas específicos, y detectando los obstáculos institucionales, políticos y administrativos que frenan la coordinación y la cooperación multiorganizacional y que determinan, en última instancia, el fracaso de las actuaciones públicas”.¹

¹ Helguera Bailleres, José Enrique, “Las Relaciones Intergubernamentales en la Implementación de las Políticas Públicas: Hacia la Modernización de la Gestión Pública”, México, 2005, material proporcionado en el Seminario Taller Análisis de Políticas Públicas para Asuntos de Gobierno. Durante la impartición del módulo III “La puesta en práctica de las políticas públicas”.

Puede decirse entonces, que el análisis de las relaciones intergubernamentales contribuye a entender las formas, intensidad y rasgos que pueden adoptar las relaciones intergubernamentales en los diferentes escenarios sociales con el fin de estar en la posibilidad de interpretar de una forma más acertada la configuración de la acción pública intergubernamental.

2.1 Relaciones intergubernamentales.

El gobierno del Distrito Federal es la historia de un largo proceso para construir las reglas y las instituciones de un sistema democrático, representativo y autónomo, para tener un gobierno propio. Desde 1928, cuando se elaboró la iniciativa que suprimió los municipios en la capital, el Distrito Federal quedó sin gobierno local y fue administrado directamente por el presidente de la República y por los poderes Federales.

Fue hasta la década de los ochenta cuando se inicia de forma intermitente una trayectoria de reformas políticas, cuatro entre 1987 y 1999, cuyo objetivo fue generar instrumentos y espacios de gobierno para que la autonomía, pieza fundamental de un gobierno, y la representación, expresión de la voluntad democrática de una comunidad, empiecen a practicarse en el Distrito Federal.

En el proceso de reformas políticas para el Distrito Federal, los cambios han sido diversos, en cada reforma hay avances respecto a la situación anterior, debilidades y sobre todo, huecos que es necesario llenar para que el Distrito Federal pueda contar con un gobierno propio.

Podemos decir que las cuatro reformas que han creado las instituciones actuales del gobierno del Distrito Federal, han permitido modificar lentamente la forma de gobierno de éste. Cada una de las modificaciones fueron en términos generales las siguientes: En 1987, en respuesta a la presión social que se generó a partir de las organizaciones sociales de damnificados de los sismos de 1985, se crea una Asamblea

de Representantes, que se encargará de emitir bandos y reglamentos, de hacer trabajo de gestoría e iniciar leyes ante el Congreso de la Unión.

En 1993, se crea la figura de una elección indirecta para el jefe de gobierno, la asamblea tendrá facultades para aprobar la ley de ingresos y el presupuesto y aparecerá la figura de los Consejos Ciudadanos para cada delegación con funciones de supervisión y consulta. Sin embargo, el Distrito Federal no cuenta con una constitución local, y en su lugar el Congreso de la Unión expedirá el Estatuto de gobierno.

La reforma de 1996 tuvo la característica de ser consensada por todos los partidos políticos con representación en el Congreso de la Unión, se estableció el voto universal, directo y secreto para la elección del jefe de gobierno del Distrito Federal, el artículo 122 constitucional que se adiciona con esta reforma deja al Distrito Federal con una serie de candados para el ejercicio del gobierno, con las reformas de ese año, se introdujeron reformas al artículo 122 constitucional, con lo cual el presidente de la República pierde facultades en relación con el gobierno del Distrito Federal, en primer lugar, ya no nombrará al jefe del Distrito Federal, sólo conserva la facultad de proponer al Senado quién debe sustituir al jefe de gobierno del Distrito Federal en caso de una remoción del mismo, tampoco aprueba o remueve al Procurador General de Justicia, no nombra a quien está al mando de la fuerza pública, ni ejerce el control de ésta en éste territorio; por otra parte, en 1996 se realizaron las elecciones de Consejeros Ciudadanos, previstas en el Estatuto de Gobierno.

En 1997, la ciudadanía eligió al jefe de gobierno del Distrito Federal; por otra parte, la reforma constitucional de 1996 motivó dos reformas al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (noviembre de 1996 y diciembre de 1997), además abrió la puerta para una reforma a la nueva Ley de Participación Ciudadana vigente desde noviembre de 1998, sustituyendo a la de junio de 1995.

En 1998, la nueva reforma arrastra las debilidades de la reforma anterior, como la vulnerabilidad del jefe de gobierno ante una posible remoción por el senado, o los

nombramientos del jefe de policía y del procurador por el presidente de la República, así mismo, se mantienen las atribuciones legislativas del Congreso de la Unión sobre el Distrito Federal.

En el 2000, se eligen por primera vez los delegados de las 16 circunscripciones administrativas en las que está dividido el territorio del Distrito Federal. Directamente vinculada a esta reforma se sanciona una nueva Ley de Participación Ciudadana, según la cual los Comités Vecinales son las principales instancias de representación de la ciudadanía y que establece la posibilidad de recurrir a instrumentos como el referéndum, el plebiscito, la consulta pública, etc.

Dentro de este contexto las relaciones intergubernamentales se dan de la siguiente forma: coexisten en la capital dos ámbitos de gobierno debido a la llegada al gobierno de la ciudad del Partido de la Revolución Democrática (PRD), un partido político distinto, al del presidente de la República hasta entonces del Partido Revolucionario Institucional (PRI). A partir del año 2000 la situación se repite, pero ahora con una variable nueva, la alternancia presidencial que lleva al Partido Acción Nacional (PAN) al gobierno de la nación.

El Distrito Federal es al mismo tiempo, sede de los poderes federales y un espacio tutelado por estos poderes. En el artículo 122 Constitucional se establecen atributos del ámbito federal para el gobierno del Distrito Federal y de igual forma se establecen en el Estatuto de Gobierno. El Congreso de la Unión puede legislar sobre el Distrito Federal; expide el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; legisla sobre deuda pública y aprueba los montos de endeudamiento. El senado nombra a propuesta del presidente de la República al Jefe de Gobierno sustituto en caso de remoción.

Por su parte el presidente de la República puede iniciar leyes sobre el Distrito Federal; puede proponer al senado a la persona que sustituya al Jefe de Gobierno en caso de una remoción; fija los montos de endeudamiento del gobierno del Distrito Federal. De esta forma, el gobierno del Distrito Federal está en manos de la federación

en materia financiera, política y jurídica. En síntesis, la Constitución confiere atribuciones a los poderes federales que limitan la autonomía del Distrito Federal y restringen la capacidad de gobernar del Jefe de Gobierno.

La alternancia presidencial en el 2000 y los resultados electorales del PRD le dieron al nuevo gobierno de la ciudad un margen diferente, perdió la cómoda mayoría en la Asamblea Legislativa y cinco de las 16 delegaciones. Desde la primer Asamblea de 1988-1991 (Asamblea de Representantes), hasta la cuarta 1997-2000 (Asamblea Legislativa), la integración de la Asamblea tuvo un gobierno unificado, el titular del ejecutivo también tenía mayoría en la Asamblea.

Pero a partir del 2 de julio, se inicia un gobierno dividido, ningún partido tiene la mayoría absoluta y el Jefe de Gobierno sólo cuenta con la fracción mayor. Mientras que en las tres primeras asambleas (1988-1997) el PRI tuvo la mayoría, en 1977 la mayoría pasó a manos del PRD y en el 2000 ya no hubo mayoría. “El estudio de las relaciones gubernamentales deberá centrarse también en las figuras de gobiernos divididos, al indagar sobre las relaciones de cooperación y conflicto que se expresan en una situación donde la legislatura (federal o estatal) está en mayoría absoluta de (uno o varios) partidos políticos distintos al que detenta el poder ejecutivo”.²

De esta manera, el significado de la alternancia presidencial, de la elección del jefe de gobierno del Distrito Federal no por designación sino por elección de la ciudadanía y de igual manera la elección de los jefes delegacionales, genera nuevas bases de gobernabilidad. En este sentido, de las 16 delegaciones 6 tienen actualmente un jefe procedente del PAN por lo cual es necesaria una negociación que permita trabajar de manera coordinada y eficiente independientemente del signo político del principal responsable a nivel local.

La ciudad de México además se extiende sobre el conjunto de municipios del Estado de México que están conurbados a ese espacio central, esto hace que en esta

² Helguera Bailleres, José Enrique, *ibídem*.

realidad metropolitana actúen diferentes ordenes de gobierno; federal (presidente de la república y legislativo de la Nación), estatal y municipal (del Estado de México) y los órganos locales del Distrito Federal (la Asamblea de Representantes, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia).

De igual manera, una extensa parte del territorio de la ciudad de México corresponde a los municipios metropolitanos que pertenecen al Estado de México. Esto lleva a que en los hechos existan otras autoridades, electas por la población, que gobiernan en el territorio de la metrópoli: el gobernador, el congreso estatal, y las autoridades municipales (alcalde y regidores) del Estado de México.

Tomando en cuenta este escenario, en el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2001-2006 se establece que “Las características de la Ciudad y el régimen jurídico político vigente hacen que las relaciones institucionales del Gobierno del Distrito Federal sean complejas y fácilmente conflictivas. El orden democrático al que aspiramos se basa en el respeto a la autonomía de cada ámbito de gobierno y en el ejercicio pleno de las facultades constitucionales. En este aspecto se prevén dos líneas principales de acción: mejorar las relaciones con todas las instancias gubernamentales e impulsar la reforma política del Distrito Federal para lograr su propia Constitución Política”.³

El tema educativo en este contexto, se encuentra ante el desafío de la búsqueda de la equidad y de mayores niveles de calidad, que dependerá de las articulaciones que se puedan construir entre políticas, instituciones y actores. De ahí la importancia que tiene el análisis institucional para la intervención; análisis que nos llevará a intentar comprender en qué condiciones actuales se encuentra la educación, en dónde se reflejan las principales acciones institucionales en materia educativa y hacia donde se dirigen, desde un enfoque donde la categoría de ciudadano adquiere sentido, en el entendido que al ciudadano lo consideramos no sólo como el portador de un proyecto,

³ Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2001-2006, “Consolidación de la Relación con otros Poderes y Ámbitos de Gobierno”. p. 61, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Comité de Asuntos Editoriales.

sino como uno más de los actores que es capaz de cuestionar tanto a sus gobernantes como a sus representantes, aventurarse a pensarse a sí mismo como creador de historia.

2.2 La educación

Si consideramos el número de instituciones educativas y la enorme infraestructura con que cuenta en este rubro el Distrito Federal, podemos decir que es la entidad federativa que actualmente concentra la mayor cantidad de recursos educativos. Además, posee el subsistema educativo más complejo por la diversidad de instituciones que se hayan en él y que toman definiciones sobre el tema. Esto hace que además de tener características semejantes a las que tienen otras entidades federativas, tenga especificidades relacionadas con sus propias particularidades.

Así por ejemplo, “aún cuando la descentralización educativa se instrumentó a partir de 1992 con la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, el Distrito Federal es la única entidad en la que no se han descentralizado los servicios de educación básica, puesto que el artículo 4° transitorio de la Ley General de Educación lo ha impedido al establecer que en esta entidad el proceso de descentralización se llevará a cabo en los términos y fechas que se acuerden con la organización sindical. Ante este hecho, el responsable de las políticas públicas para el Distrito Federal (el gobierno de la capital) no tiene facultad para tomar decisiones en materia de educación básica, recayendo esta responsabilidad en la Secretaría de Educación Pública a través de la Subsecretaría de Servicios Educativos en el Distrito Federal.”⁴

De acuerdo con el INEGI, según datos del XII Censo General de Población y Vivienda 2000⁵, la matrícula escolar en el Distrito Federal, en los distintos niveles de

⁴ García Vázquez, Lilia, “Ejercicio de facultades y atribuciones legales”, ponencia presentada en el Primer Congreso de Educación Pública de la Ciudad de México, disponible en <http://www.alternativaeducativa.df.gob.mx/ponencias/>, consultada el día 05-10-05.

⁵ INEGI. XII Censo de Población y Vivienda, 2000. Tabulados Básicos. Aguascalientes, Ags., 2001.

educación, es aproximadamente de tres millones de alumnos, el promedio de escolaridad de la población de 15 y más años es el más alto del país (9.4 grados, arriba del promedio nacional de 7.3), y las tasas de matrícula de primaria y secundaria casi cubren la totalidad del grupo de edad de 6 a 14 años.

De igual manera, de acuerdo con los datos del XII Censo General de Población y vivienda 2000, en términos de analfabetismo, considerando la población de 15 años y más, la situación es la siguiente: en hombres es de sólo 1.8% en el Distrito Federal contra 7.5% nacional, en las mujeres 11.4% nacional contra 4.1% en el Distrito Federal; si bien es cierto que el promedio de analfabetismo en el Distrito Federal es bajo, la distribución de los analfabetos no es homogénea (en la delegación Benito Juárez es casi nula, pero en la Delegación Milpa Alta es de 5.6%), la delegación Iztapalapa no sólo concentra el mayor número absoluto de analfabetos (44,340), sino que reúne el mayor volumen de población adulta (más de un millón) y el de alumnos de educación básica (más de 360 mil). Pero, el bajo índice de analfabetismo no implica que se cuente con estudios concluidos, el 5.5% de la población de 6 años y más no tiene algún grado de educación primaria; el 28.8% de la población de 12 años y más no tiene un grado de estudios básico, en términos generales más del 40% de la población adulta no ha completado satisfactoriamente la secundaria, hoy obligatoria; el 53.3% de la población de 16 años y más no tiene algún grado aprobado de estudios medios superiores y un 77.7% de la población de 18 años y más no cuenta con algún grado de educación superior.

Si nos referimos al ciclo escolar 1999-2000, los índices de deserción y reprobación en el bachillerato y en la profesional media, los índices de deserción en el Distrito Federal son mayores que los promedios nacionales: 17.2% en el bachillerato contra 21.2% en el Distrito Federal, y en profesional media 28% contra 32.1%, en reprobación, también para el bachillerato, la media nacional es de 41% y en la Ciudad de México es de 58.2%; en profesional media es de 32.7% contra 43.7%. Esta situación muestra que existen dificultades crecientes de los jóvenes de la Ciudad de México para alcanzar mayores niveles de educación.

De acuerdo con los datos del informe final 2000 de la Comisión Metropolitana de Instituciones Públicas de Educación Media Superior, de los 229,297 jóvenes que presentaron el examen único 192,583 aspirantes fueron asignados y de ellos sólo el 53.5 por ciento tuvieron la opción de ingresar al bachillerato de su preferencia, lo que muestra que el 46.5 de los jóvenes que deseaban cursar el bachillerato fueron encausados a estudios que no deseaban realizar. Adicionalmente, algunas de las modalidades de bachillerato técnico o profesional requieren de materias complementarias para poder ingresar al nivel superior.

“En el Distrito Federal de un total de 858 escuelas secundarias, 336 se ubican en zonas marginadas (39.1%). En contraste, sin contar los planteles del sistema de bachillerato del Distrito Federal, hay en la ciudad 108 planteles públicos de nivel medio superior, de los cuales únicamente 14 se ubican en zonas marginadas (12.9%), y de estos únicamente 5 son de formación integral.”⁶

La distribución de la oferta revela además una política consistente en establecer en las zonas marginadas preferentemente instituciones de capacitación para el empleo y no bachillerato que proporcione la formación cultural sólida que es necesaria para seguir estudiando, así como para la construcción de una ciudadanía conciente y participativa.

Aunque en el Distrito Federal la oferta de la enseñanza superior es muy diversificada y su cobertura duplica el promedio nacional, en educación superior sólo se cubre el 30% de la población de 20 a 24 años de edad, pero además, las instituciones se concentran en ciertas zonas, creando polos alejados de la demanda. De esta forma se puede decir que la oferta no corresponde a la densidad de la demanda, que es muy numerosa en el norte y oriente de la ciudad.

⁶ Lucio Gómez, Guadalupe, “Sembrar el bachillerato en zonas marginadas”, Primer Congreso de Educación Pública de la Ciudad de México, disponible en <http://www.alternativaeducativa.df.gob.mx/ponencias/glucio.html>. consultada el 5 de diciembre de 2005.

Otro aspecto importante es que en educación superior (licenciatura), casi el 85% de la educación superior en México, las instituciones públicas aumentaron su matrícula total 57,421 estudiantes, mientras que las privadas lo hicieron con 43,708 estudiantes. Esta pauta reafirma que el sector privado mantiene un mayor dinamismo en la oferta de estudios profesionales. Mientras que el sector público tuvo un crecimiento anual de 4.6% el segmento privado creció 7.6%.

El artículo 3° constitucional establece que “la educación es pública y gratuita”, sin embargo como puede observarse el énfasis ha sido a la educación privada. El aspecto de la educación pública ha sido crecientemente abandonado a sus propios recursos, encontramos aquí un deterioro de toda la educación pública y esto es más visible en la educación superior.

Así mismo, en educación superior, de acuerdo con los resultados contenidos en el tercer informe de gobierno presidencial⁷, en materia de ampliación de la cobertura comunica que “en el ciclo escolar 2000-2003 se atendieron en las distintas instituciones de educación superior a más de 2.2 millones de estudiantes, casi 90 mil alumnos más con respecto al período anterior”.

Sin embargo, del incremento total (89,716 estudiantes) sólo 61,296 corresponden al sistema público, si a ello se restan las pérdidas de la enseñanza normal (9,398 estudiantes menos en el año), quedan 51,898 estudiantes que equivalen al 58% del incremento anual. Según el tercer informe presidencial para aumentar la matrícula pública se crearon en el año 26 nuevas instituciones. De ellas, ocho universidades tecnológicas, ocho institutos tecnológicos, tres universidades politécnicas, y nueve universidades públicas. Como puede observarse, prevalece en la óptica del gobierno una visión favorable a la educación tecnológica como medio para diversificar la oferta profesional.

⁷ Cfr. Tercer Informe de Gobierno Presidencial, 1.2.3 Educación Superior, p. 38-43.

De igual manera, durante todo el sexenio pasado (1994-2000) la opción fue la educación terminal que no significa necesariamente una licenciatura, como fueron las universidades tecnológicas que crecieron de 2 a 44 durante todo el sexenio y que para septiembre de 2003 se incrementaron al pasar de 54 en el año 2002 a 59. Es decir, se privilegiaron opciones que llevaran a los alumnos no tanto a una formación universitaria sino a una formación intermedia técnica y muy sujeta a las necesidades de mano de obra, de ciertos desarrollos regionales, industriales de diverso tipo.⁸

Por lo anterior, podemos decir que la política educativa del gobierno federal no está orientada hacia los intereses de los jóvenes educandos, y que en alguna forma en muchos de los casos los marginan de la educación superior. No queremos decir que no deba existir la educación tecnológica terminal, más bien que no debe ser la única que se ofrezca a los jóvenes de los grupos más necesitados de la población.

Desde esta perspectiva, creemos que se ha dejado de responder a una idea de nación que piense en la redistribución del ingreso, y se ha concentrado en que la educación es más bien un privilegio, así lo marca la idea de la excelencia, la meritocracia reflejada en un proyecto educativo que se basa en las becas para los mejores, y se está marginando a la mayoría, a los que más necesitan.

Un factor externo que es de suma importancia es la adopción del gobierno mexicano de las recomendaciones neoliberales. A partir de 1982, con la búsqueda de la estabilidad económica se abandonó la construcción de un proyecto benéfico para el país, y en la misma medida en que los sucesivos gobiernos abandonaron el proyecto de país, también fueron abandonando el proyecto nacional de educación, el resultado son políticas educativas que se caracterizan por hacer eco a las determinaciones que hacen las agencias internacionales sobre la educación nacional.

“En el eje ‘Proceso de Globalización Económica’ del programa de la ANUIES, el contexto de las instituciones de educación superior en México es la globalización

⁸ Cfr. Tercer Informe de Gobierno Presidencial, 1.2.3 Educación Superior, p. 38-43.

económica formalizada mediante los tratados de libre comercio 'por lo cual es necesario incrementar la educación de la fuerza de trabajo con base en indicadores y estándares internacionales'. El elemento importante es el económico comercial. El concepto de educación es muy cercano al de 'capacitación de la fuerza de trabajo', más que de 'formación de profesionales al servicio de la sociedad'.⁹

En este marco, es necesario que se realicen cambios estructurales en la esfera de la organización de las instituciones de educación y particularmente de educación media superior y superior, así como en el diseño de las políticas respectivas para alcanzar un nuevo estadio de aprendizaje social de nuevos conocimientos.

El contexto político en el que se presenta el nuevo gobierno, el marco de redefinición de políticas y programas, y el arribo de una nueva correlación de fuerzas en el país, de actores con nuevas representaciones y con nuevos intereses, presenta una oportunidad coyuntural que debe ser considerada seriamente para replantear y reformular la política central en materia de educación media superior y superior.

Las nuevas definiciones de política educativa, no deben reducirse a las orientaciones de política educativa para el cambio hacia los establecimientos oficiales, ni aún para el conjunto del sistema educativo, se necesita que se orienten también, al establecimiento de un conjunto de principios, metas y estrategias de corto, mediano y largo plazo que tiendan a construir y enmarcar las acciones de los principales actores: gobierno, las escuelas públicas y privadas, los diferentes grupos de la sociedad civil involucrados y los organismos internacionales, multilaterales, regionales y subregionales.

En la implementación de una estrategia que involucre al conjunto de los actores prominentes del cambio educativo, que tenga un impacto real en el proceso de largo plazo, sería ingenuo subestimar la tensión y la resistencia al cambio que existe en los

⁹ ANUIES, *La Educación Superior Hacia el Siglo XXI*, "Líneas Estratégicas de Desarrollo", Aprobado en la XXX Sesión Ordinaria de la Asociación", pp. 11-13, En López Guerra Susana, "Planificación de la Educación", p 2, http://www.susanalopezg.com/globalización/sl_politica5-htm,

sectores educativos y sociales de la educación, como los estudiantes, los profesores, los sindicatos, los grupos de poder burocráticos, los padres de familia, los empresarios, etc., o bien las condiciones de limitación de los recursos que generan un medio ambiente complejo. Esto requiere, como condición *sine qua non*, valorar seriamente las posibilidades, los obstáculos y los requisitos que desde el gobierno y los principales actores del proceso se requieren para prever, para que la política educativa pueda construir la imagen objetivo deseada.

2.3 Ciudadanía y el magisterio, actores participantes en la política educativa del gobierno del Distrito Federal.

La implementación de las políticas de educación ha estado influenciada por los distintos actores que interactúan en la sociedad e inciden particularmente sobre la toma de decisiones del Gobierno de la capital orientando sus decisiones de política educativa, no son fuerzas unilineales ni homogéneas, pero sí impulsos que generan procesos identificables en la dinámica social que entran en conflicto con otros e influyen sobre la orientación de las políticas educativas.

La relación cronológica de los sucesos más visibles o de las reformas legales en el campo educativo sólo dan cuenta de los resultados de la acción de esas fuerzas en pugna; la historia del discurso político-ideológico del gobierno refleja el deber ser proclamado con que cada régimen implementa sus acciones. Pueden identificarse algunos de los actores clave que inciden en la configuración de la política educativa en el Distrito Federal, y que son suficientemente permanentes como para servir de ejes de análisis en lo que a educación se refiere.

En el Distrito Federal nuevos actores sociales han delineado otros derroteros que han planteado desafíos para el desarrollo de la Ciudad de México. Los nuevos escenarios plantean la existencia de sujetos activos, informados y comprometidos en los procesos de construcción de un modelo social más abierto y participativo.

Lo anterior requiere que los espacios y los mecanismos para la toma de decisiones necesariamente tendrán que ser negociados y concertados, propiciando con ello que desde el espacio local se vayan generando las acciones y los compromisos que promoverán el cambio social. Ello no significa que desaparece la función social del Estado, sino que se pretende favorecer una cultura participativa y democrática que consolide un desarrollo pleno y digno del individuo concreto al cual van dirigidas las políticas públicas.

“La participación ciudadana es una actividad orientada a la elección de los gobernantes, pero no sólo se concreta a ello sino que también contribuye a influir en las decisiones que éstos toman en nombre de la sociedad, al mismo tiempo que ayuda para aportar ideas que contribuyan para llevar a cabo de una manera satisfactoria sus demandas”.¹⁰

La importancia radica precisamente en la preocupación de que quienes participan como agentes educativos puedan promover con su actuación las condiciones para generar los cambios necesarios, lo que será posible en la medida en que cuenten con elementos metodológicos y conceptuales que les permitan interpretar las actuales condiciones para el diseño de las políticas públicas.

El redimensionamiento de la política educativa a partir de ámbitos más concretos permite el planteamiento de procesos de solución más cercanos a las problemáticas y con los actores principales, situación que en el caso de la educación es indispensable para los procesos de transformación social.

La educación ha sido objeto privilegiado de las aspiraciones de la población, aspiraciones que frecuentemente se articulan en demandas concretas; en cada época los sectores sociales han visto en la educación pública posibilidades de satisfacer sus expectativas de una vida mejor, movilidad social, incorporación, elevación de

¹⁰ Cerroni Humberto, *Política, Método, Teoría, Procesos, Sujetos, Instituciones y Categorías*, México, Siglo XXI, 1ra edición, 1992, p. 79, *En Participación Ciudadana Institucionalizada y Gobernabilidad en la Ciudad de México*, Hernández Mellado Roberto, México, Ed., Plaza y Valdez, 1ra edición, 2001, p. 20.

competencias técnicas y adquisición de otras destrezas, credenciales laborales, enriquecimiento del capital cultural, etc. Estas aspiraciones, a veces concretadas como demandas políticas constituyen un punto de partida indispensable para que el gobierno defina sus acciones en el desarrollo del sistema educativo.

La política gubernamental en el Distrito Federal es que ningún joven sea rechazado en el sistema de educación pública, en ese sentido están orientadas las declaraciones y acciones de los diferentes funcionarios del gobierno del Distrito Federal. Así por ejemplo, en el discurso del jefe de Gobierno durante la emisión de la convocatoria del Primer Congreso de Educación Pública de la Ciudad de México “Hacia una alternativa Democrática” efectuado en el antiguo Palacio del Ayuntamiento pronunciado el lunes 10 de diciembre de 2001, dice “...la educación es la base del desarrollo de los pueblos, es lo que hace florecer la democracia y es el fundamento para la igualdad, esto -considero- es lo más importante. Por eso en el Gobierno de la ciudad no aceptamos que la educación se convierta en un privilegio, por eso estamos a favor de la educación pública, gratuita, de calidad y estamos trabajando en ese propósito, no es discurso, no es nada más retórica, no son palabras. Sería un contrasentido, una contradicción el encabezar un movimiento democrático y no interesarnos por la educación”¹¹.

De esta forma, la idea original de conformar la primera preparatoria dependiente del Gobierno del Distrito Federal nace en 1988, cuando se articulan el interés del gobierno de la Ciudad de México por fortalecer la educación pública en sus distintos niveles y las demandas de las organizaciones sociales de la delegación Iztapalapa por aprovechar las instalaciones de la ex cárcel de mujeres de Santa Martha, para constituir la en una escuela preparatoria dirigida a los jóvenes de esta zona.

En el otro polo, a nivel nacional, los intereses políticos inmediatos o mediatos limitan la capacidad del gobierno de la ciudad para responder a esas aspiraciones. El

¹¹ Disponible en <http://www.comsoc.df.gob.mx/noticias/discursosj.html=272658>., consultado el día 6 de diciembre de 2005.

aparato político requiere mirar por su propia estabilidad y continuidad, controlar demandas excesivas, moderar disidencias y equilibrar presiones, la tensión entre ambas fuerzas se resuelve de diversas maneras en cada coyuntura; en términos generales, sobre todo a partir de 1940, cada régimen ha heredado del anterior a la vez el saldo de demandas insatisfechas de la población y la configuración de las realidades políticas que condicionan su capacidad de respuesta.

El gran peso que tiene esta dualidad ideológica explica que problemas educativos antiguos (la alfabetización, las deficiencias de la formación magisterial o la atención de la población adulta que no alcanzó a cursar su educación básica) continúen sin solución o sean sólo débilmente atendidos.

El magisterio es actor fundamental en la educación y elemento central en la decisión para la formulación de la política educativa. Sus demandas deberán ser vistas por las autoridades como valiosas contribuciones, provenientes de la experiencia, para mejorar la calidad del servicio.

En nuestro caso, desde fines de los años cuarenta la actuación del magisterio ante el Estado ha sido mediada por el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE). En el Distrito Federal, la participación del Movimiento Democrático de los Trabajadores de la Educación Secciones 9, 10 y 11, CNTE, SNTE del Distrito Federal en el Primer Congreso de Educación Pública de la Ciudad de México “Hacia una Alternativa Democrática”, ha puesto sobre la mesa una muy variada temática de los problemas que aquejan al sistema educativo de la Ciudad de México, buscando iniciar un diálogo, esperando que los temas tratados, puntos de vista, opiniones y juicios sobre la problemática de la educación conlleve a estudios puntuales más específicos y mejor desarrollados que generen un conocimiento objetivo de las condiciones en las que se encuentra la educación, y que lleven a tomar decisiones específicas a través de las cuales las instituciones públicas de la capital mejoren su desempeño.

“Para realizar el análisis de la filosofía educativa del gobierno es necesario decir que el sujeto que hace este análisis que da esta opinión es el Movimiento Democrático de los Trabajadores de la Educación para quien la educación pública no sólo representa un derecho, sino sobre todo representa la máxima construcción social que la humanidad se ha dado por hacer de este mundo un hábitat placentero para los hombres y las mujeres. Para nosotros, la educación pública y su escuela son esencialmente una institución moderna.”¹²

En este mismo sentido el Observatorio Ciudadano de la Educación (organización civil), periódicamente emite comunicados en los que aborda y cuestiona las políticas educativas tanto del Gobierno Federal como del Distrito Federal. “En el proceso de federalización de 1992 – que llegó unido a una importante reforma de las instituciones y los contenidos de la educación nacional – sólo se exceptuó al Distrito Federal”.¹³

Al referirnos a la política educativa del gobierno de la Ciudad de México, necesariamente debemos tomar en cuenta que al no ser considerado en la federalización de la educación, no tiene ingerencia sobre los servicios educativos básicos (preescolar, primaria y secundaria), con lo que se origina una desarticulación entre los niveles educativos de educación media superior y superior.

2.4 Educación nacional versus recomendaciones internacionales.

Otros de los actores que intervienen en la formulación de las política educativas del país en general y por ende en el Distrito Federal, son los Organismos Internacionales entre los que destacan la UNESCO, la OCDE, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, entre otros, por lo que es necesario considerar las políticas y normas que establecen estos organismos que delinear criterios y realizan sugerencias y recomendaciones en materia educativa a las naciones, con el fin de que sigan el

¹² Calvo Juan, “Mucho camino por recorrer”, ponencia presentada en el Primer Congreso de Educación Pública de la Ciudad de México, disponible en <http://www.alternativaeducativa.df.gob.mx/ponencias/jcalvo2.html>, consultada el día 10 de mayo de 2005.

¹³ Observatorio Ciudadano de la Educación, Debate educativo 5, La educación en el DF y la reforma al artículo 122. Segunda parte., consultada el día 3 de diciembre de 2005.

camino establecido por ellos. Esta necesidad es comprensible si atendemos los procesos de globalización e interdependencia de las naciones y los avances en los ámbitos del conocimiento científico y tecnológico que impactan el quehacer de las instituciones educativas. La situación originada en este contexto propicia que determinadas políticas influyan decisivamente en la economía, la política, la cultura y la conformación de las sociedades, sobre todo cuando el análisis de dichas política se hace a partir de la ética de la educación pública y de los criterios para juzgar la calidad de los procesos educativos.

Dentro de este contexto globalizante, las políticas educativas implementadas en los sistemas educativos en América Latina y en México, se basan en “la teoría del ‘capital humano’ el supuesto es que el capital humano es un concepto económico y sobre el se hacen recomendaciones para la planificación del sistema educativo. [...] el elemento ideológico que subyace en las construcciones conceptuales que pretenden explicar el papel del factor humano en el crecimiento económico [...] considera la educación como uno más de los insumos de la producción, se utilizan conceptos como oferta y demanda educativa bajo el esquema conceptual que coloca a la fuerza de trabajo como ‘capital humano’. La idea básica en esta perspectiva teórica es la eficiencia de la inversión en educación y la tasa de retorno.”¹⁴ De esta manera, se entiende que el desarrollo económico de un país depende de la inversión que se realice en los recursos humanos para garantizar la satisfacción de las necesidades básicas y especialmente la educación.

Otro de los enfoques que se da a las políticas educativas está dirigido especialmente a la educación básica, entendiendo que la educación permite a la gente la oportunidad de ser más productiva, escapar de la pobreza y mejorar la calidad de vida. “La teoría de ‘La Prioridad de la Educación Básica’ afirma que con la universalización de la educación primaria, a diferencia de la inversión en educación

¹⁴ López Guerra Susana, “Estado global, Estado nacional y modernización educativa en México”, Análisis de los aspectos políticos de la globalización: El Estado global y la nueva relación con los Estados Nacionales latinoamericanos y con México y las categorías de calidad y capital humano que orientan las políticas educativas en México, http://www.susanalopezg.com/globalización/sl_politica0.htm, p. 3

superior, se disminuye la pobreza porque con menos niveles escolares hay un mayor incremento en los ingresos de los individuos”.¹⁵

Partiendo de la idea que vivimos en un mundo cambiante donde la ciencia y la tecnología ofrecen día a día nuevos desafíos, donde el conocimiento rápidamente se vuelve obsoleto, donde las comunicaciones y la informática hacen del mundo un lugar sin límites ni fronteras, la educación cobra un papel protagónico. En esta nueva sociedad de conocimientos la educación es prioritaria, no la educación “tradicional”, sino la que brinda conocimientos acabados, la que proporciona las herramientas para adaptarse al cambio, para competir en el mercado.

Por otra parte, la educación en todos sus niveles debe ser entendida como una inversión, no hay producción de conocimientos sin educación, no hay crecimiento económico sin producción de conocimientos por lo tanto, un Estado que se retire de su función de financiamiento de la educación superior está resignando su propio desarrollo autónomo. El Estado -pro ciudadano-, debería recuperar su rol activo en el mantenimiento y expansión de la educación en todas sus formas y modalidades, entendiendo que la misma es un lugar de encuentro entre las personas, de reconstitución de la política y de repolitización del ciudadano.

Es precisamente este tipo de políticas educativas que adopta e implementa el gobierno federal y que el gobierno del Distrito federal al considerar que no es el tipo de educación que requieren los habitantes de la Ciudad de México formula la política educativa que encuentran eco en algunas organizaciones civiles y en las demandas de la ciudadanía quienes rechazan de manera crítica las justificaciones que se dan para el sostenimiento de dichas políticas neoliberales, lo que se pretende es implementar un sistema educativo local que brinde la educación que los ciudadanos del Distrito Federal requieren. La tesis central está dada en el sentido de que la educación debe tener un carácter eminentemente popular, es decir, en la formulación y elaboración de un

¹⁵ *Ibid.*

proyecto global de educación en el que participe la ciudadanía, lo que implicará una capacitación y un entrenamiento previo que la educación misma irá proporcionando.

En este sentido se proclaman los diferentes participantes en el Primer Congreso de Educación Pública de la Ciudad de México (maestros de la Escuela Nacional de Antropología e Historia, autoridades del gobierno de la Ciudad de México, el Sindicato de de los maestros y trabajadores de la educación en México).

“La escuela pública no sólo ha sido depositaria de la utopía de la modernidad. También el modo de producción capitalista depositó en ella sus necesidades y estas son absolutamente antagónicas. Mientras el paradigma de la modernidad le plantea ser una institución formadora de sujetos críticos que hagan la cultura, la ciencia y la tecnología instrumentos para el progreso social e individual el capitalismo le exige ser una fábrica de hierro productora de sujetos dóciles y frágiles. Así la educación pública y su institución, la escuela, nace y se desarrolla entre demandas e intereses contradictorios: los de la modernidad y los del capitalismo”.¹⁶

Otra de las participantes en su ponencia “Una nueva relación: Democracia y escuela” dice: “es conocida la adopción del gobierno mexicano de las recetas noliberales sobre todo a partir de 1982. Con la supuesta búsqueda de la estabilidad económica, se abandono la construcción de un proyecto benéfico para el país. Y en la misma medida en que los sucesivos gobiernos fueron abandonando el proyecto de país, también fueron abandonando el proyecto nacional de educación. El resultado son políticas educativas erráticas, de tipo reactivo, que se caracterizan por hacer eco a las determinaciones que hacen las agencias financieras internacionales sobre la educación nacional...”¹⁷

¹⁶ Calvo Juan, *Op. Cit.*

¹⁷ Vertusse Teresinha Guadalupe, “Una nueva relación: Democracia y escuela”, ponencia presentada en el Primer Congreso de Educación Pública de la Ciudad de México, disponible en <http://www.alternativaeducativa.df.gob.mx/ponencias/>, consultado el día 3 de mayo de 2005.

En este orden de ideas, podemos darnos cuenta que hay tres líneas de análisis que son clave para la comprensión no sólo del contexto, sino de la concepción de educación: historia, sociedad y sujeto que se articulan de manera precisa con las consideraciones que hemos expuesto; de esta forma, la educación se ve inmersa en una serie de factores que la condicionan y sobredeterminan de forma tal que sin estas vertientes estaríamos hablando de la educación como de un hecho vacío.

Con lo anterior, simplemente tratamos de resaltar la necesidad de no perder de vista las cuestiones que son sustantivas y medulares en el quehacer educativo. Es decir, en las posibles líneas de investigación que la constituyen y las implicaciones que tiene el asumir planteamientos que cobran un carácter estrictamente coyuntural, pero que vistas en un proceso de política educativa ha significado analizar su planteamientos y su implementación.

2.5 La federalización/centralización de la educación

Con el argumento oficial del agotamiento de un esquema de organización de sistema educativo trazado desde 70 años atrás por el Estado mexicano posrevolucionario, se propuso una reorganización total de la educación básica, mediante la consolidación del federalismo educativo. Estas políticas iniciaron en la administración 1982-1988 y fueron generalizadas en el sexenio siguiente y continuadas con mayor profundidad entre 1994 y el 2000.

Los cambios en la política educativa para los niveles básicos y la formación de los docentes, se plasmó en el “Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica” en donde se planteó la intención del Ejecutivo Federal de armonizar el sector educativo con el resto de las políticas públicas dirigidas al denominado “cambio estructural”

El término modernización es uno de los ejes centrales del texto del acuerdo, la definición de modernidad como proceso de reestructuración productiva puede explicar

las nuevas formas de concentración del capital, lo cual debe contrastarse en su momento con las nociones de modernidad esgrimidas como uno de los ejes sobre los que se asientan la reestructuración del sistema educativo mexicano. Como un aspecto inicial de la modernización educativa, se decidió la transferencia de las atribuciones operativas a los gobiernos de los estados, reservándose la federación las atribuciones de carácter técnico normativo mediante la elaboración de los planes y programas de estudio.¹⁸

Los componentes de la modernización educativa son: el retiro del gobierno Federal de la educación, mediante la descentralización administrativa y la federalización, el traslado del financiamiento, mantenimiento y equipamiento de las escuelas a las entidades y municipios; la privatización de la educación básica mediante la política de gratuidad con costos compartidos, y para la educación superior mediante la recuperación plena de los costos educativos con el alza de las cuotas y canalizando la demanda a los servicios particulares; la atención a la población marginal mediante programas compensatorios; una explícita vinculación entre el sistema productivo y el educativo en la educación básica y en los niveles superiores encauzando la demanda estudiantil hacia carreras técnicas y mediante la creación de las Universidades Tecnológicas (UTE).¹⁹

Como ya lo hemos mencionado anteriormente, el Distrito Federal no fue considerado en esta federalización de la educación, motivo por el cual una de las preocupaciones del gobierno de la Ciudad de México es asumir el control de los servicios educativos de educación básica para poder generar condiciones más adecuadas para la defensa y el fortalecimiento de la escuela pública

¹⁸ Cfr. Poder Ejecutivo de los Estados Unidos Mexicanos, *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica*, Ciudad de México, D.F., 18 de mayo de 1992, documento firmado por el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Carlos Salinas de Gortari como testigo de honor, el Secretario de Educación, Ernesto Zedillo Ponce de León, la Secretaria del Comité Ejecutivo Nacional del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, Elba Esther Gordillo Morales y los 31 gobernadores de los Estados.

¹⁹ *Ibidem*.

“... al cumplirse la transferencia de la educación básica, se creará la Secretaría de Educación Pública del Distrito Federal que se hará cargo de dirigir el sistema educativo de nuestra entidad.

La descentralización de la educación básica, implicará necesariamente que la federación transfiera los recursos suficientes para el buen funcionamiento del sistema educativo. Como tareas prioritarias se establecerán programas compensatorios en zonas de bajo desarrollo, dando más a los que menos tienen, garantizando siempre el derecho a la educación pública gratuita, laica y de calidad a todos los niños, jóvenes y adultos.

Se ampliarán los espacios de participación para que los maestros puedan involucrarse activamente en el quehacer educativo; además se impulsará la obligatoriedad de la educación preescolar y una mejor atención a la educación secundaria, técnica y para adultos, procurando mejorar las condiciones de trabajo y la infraestructura técnica que tienen actualmente.”²⁰

De igual manera este problema ha sido abordado por los participantes en el Primer Congreso de Educación Pública de la Ciudad de México y en los comunicados del Observatorio Ciudadano de la Educación. Así por ejemplo, la profesora Lilia Vázquez García en su ponencia del 16 de febrero denominada “Ejercicio de las Facultades y atribuciones legales” expone:...”aún cuando la descentralización educativa se instrumentó a partir de 1992 con la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización Educativa de la Educación Básica, esta ciudad capital es la única entidad en la que no se han descentralizado los servicios de educación básica, puesto que el artículo 4° transitorio de la Ley General de Educación lo ha impedido al establecer que en esta entidad el proceso de descentralización se llevará a cabo en los términos y fechas que se acuerde con la organización sindical.

²⁰ Programa General de desarrollo del Distrito Federal 2001-2006, Reforma de la Educación, p. 119.

Ante este hecho y de manera contradictoria el responsable de las políticas públicas para el Distrito Federal, el gobierno capitalino, no tiene la facultad para tomar definiciones en materia de educación básica, recayendo esta responsabilidad en la Secretaría de Educación Pública a través de la Subsecretaría de Servicios Educativos en el Distrito Federal.”²¹

Este contexto posibilita la aparición de los sujetos en su cualidad de autores y actores primordiales, los cuales, en las nuevas coyunturas políticas, pueden establecer estrategias y mecanismos alternativos para la construcción de las políticas públicas, así como de su instrumentación.

De esta manera, demandas sociales que tradicionalmente han quedado al margen de las decisiones tomadas por los grupos poderosos, pueden cobrar vigencia en la medida en que se concrete el acto comunicativo en el que la interacción de los distintos actores dialoguen sobre las formas más pertinentes de construir y operar los proyectos alternativos en materia de política pública. Por estas razones creemos que se hace necesario el análisis de la política educativa en el marco de la federalización.

En el campo de las políticas públicas, para legitimar el desarrollo de programas, capitalizar el aprendizaje organizacional sostenido y alcanzar la consecución de los propósitos en las instituciones educativas, se requiere de la participación de sus diferentes sectores y miembros. Sin embargo, esta es una cuestión sumamente compleja y por lo general desatendida en el curso de la vida institucional cotidiana; en contraste, desde el discurso político se alude en forma recurrente a la importancia de la participación como un aspecto crucial de las reformas educativas y como un pilar fundamental de los cambios sustanciales que han de tener lugar.

Entre los argumentos de este énfasis está la necesidad de consensos, de cercanía y compromiso de la ciudadanía para con la educación, la corresponsabilidad y las

²¹ García Vázquez Lilia, “Ejercicio de facultades y atribuciones legales”, ponencia presentada en el Primer Congreso de Educación Pública de la Ciudad de México, disponible en <http://www.alternativaeducativa.df.gob.mx/ponencias/>, consultado el día 10 de mayo de 2005.

prácticas democráticas al interior del sistema educativo en consonancia con las exigencias sociales contemporáneas, luego entonces, sin participación no hay autonomía posible ni democratización real de las instituciones, cuestión hoy en día inseparable del desarrollo político-social de las naciones en el contexto de la globalización. Aunado a ello, otros de los argumentos más recurrentes son la eficiencia y transparencia ligadas a la instrumentación de mecanismos de evaluación.

En el siguiente capítulo nos avocaremos al análisis desde el enfoque de políticas públicas de la política educativa implementada por el gobierno del Distrito Federal a través de la cual pretende dar solución a la problemática ya descrita anteriormente en relación a la educación media superior y superior, y en la que se considera de gran importancia lograr una verdadera articulación del gobierno con la ciudadanía a fin de implementar la educación que se requiere para los habitantes de la ciudad capital.

III La política pública de educación media superior y superior del Distrito Federal (1997-2003)

Los cambios que se generaron en el Distrito Federal a partir de julio de 1997 y las exigencias de la ciudadanía hacen de la educación una necesidad de toda la vida; en el Distrito Federal se han multiplicado y flexibilizado los espacios, tiempos y sujetos educativos y se han diversificado los agentes educativos. Hoy las empresas, las organizaciones sociales, culturales y científicas, las entidades del Estado, los medios de comunicación luchan por tener espacios que les permitan participar en la hechura de de las políticas que sobre educación se implementan. Y en tanto lo hacen, evidencian su carácter de relación Estado-Sociedad en términos de corresponsabilidad. Por ello, la política pública de educación no es sólo un asunto del Estado o del gobierno.

En este sentido, la política de educación del gobierno del Distrito Federal, como expresión de la política de la actual administración es un referente para el análisis, su pertinencia, sus alcances, potencialidades y limitaciones, sobre lo que afirma, lo que niega, o sobre lo que guarda silencio, sobre la interlocución que establece con otros ámbitos educativos, otras prácticas y formas de hacer educación, todos estos aspectos, deben plantarse en un proceso participativo de la sociedad sobre las políticas públicas en educación.

3.1 Identificación del problema

Los análisis sobre los procedimientos para la elaboración de las políticas (*Policy making*) desde la perspectiva de las políticas públicas permiten reflexionar en torno a los mecanismos que se siguen para que un problema educativo se convierta en asunto cuya atención demanda ser resuelta por la autoridad gubernamental. Este análisis arroja una interpretación del proceso en los siguientes términos. La política de educación, antes de llegar a serlo pasa por la etapa de problematización, seguida de su atención por parte del gobierno, continúa con la elaboración de la agenda.

Entonces, podemos decir que la identificación y definición del problema comienza con las políticas educativas implementadas en México en los últimos años, mismas que han tomado como directriz las recomendaciones de los organismos internacionales. Así por ejemplo, el objetivo del “Programa de Modernización de la Educación”, es estar acorde con los cambios económicos, tecnológicos, políticos y culturales que marca la globalización.

La modernización educativa esgrime a la modernidad como uno de los ejes sobre los que se asientan la reestructuración del sistema educativo mexicano e implica el retiro del Estado de la educación mediante la descentralización administrativa y la federalización, el traslado del financiamiento, mantenimiento y equipamiento de las escuelas a los Entidades y Municipios; la privatización de la educación básica mediante la política de gratuidad con costos compartidos, y para la educación superior canalizando la demanda a los servicios particulares; la atención a la población marginal mediante programas compensatorios. Una vinculación entre el sistema productivo y el educativo en la educación básica y en los niveles superiores encauzando la demanda estudiantil hacia carreras técnicas y mediante la creación de las Universidades Tecnológicas.

Se enfatiza en la calidad de la educación más que en la cobertura educativa, ésta idea aparece en la mayoría de los foros nacionales e internacionales, tanto académicos como oficiales, consolidándose como el discurso sobre las políticas educativas contemporáneas, en los que contrastan los conceptos de obligatoriedad y gratuidad, contra los que ahora se esgrimen: los de calidad, equidad, participación y eficiencia.

El gobierno de la ciudad de México que no es ajeno a la implementación de estas políticas, considera que éste no es el tipo de política educativa que necesitan los habitantes de la ciudad capital, “La política educativa en México, ha profundizado las desigualdades y las deficiencias del sistema educativo nacional.”¹

¹ Programa General de desarrollo del Distrito Federal 2000-2006, p. 117.

Otro de los problemas que caracterizan la política de educación en el Distrito Federal son las relaciones entre niveles de gobierno y que limitan el actuar del Gobierno de la ciudad de México, ...“dicha política continúa porque el Gobierno Federal mantiene la administración de la educación básica y normal de la entidad.

Por ello, los cambios han estado sujetos a situaciones coyunturales, el dominio de el centralismo y el papel preponderante del Poder Ejecutivo; por lo que muchas de las transformaciones exigidas por la sociedad capitalina no han podido ser llevadas a la práctica.”²

En una sociedad en la que la ciudadanía participa organizadamente, para la correcta identificación del problema, es necesario tomar en cuenta la actuación de los diferentes actores políticos y sociales, los cuales visualizarán y entenderán el problema de forma diferente, en función de sus intereses, por ello se hace necesario considerar las diferentes formas de visualizar el problema a fin de conformar una correcta definición, la identificación de los diferentes actores con algún tipo de interés en el problema educativo cobra gran importancia.

“Además del rezago salarial que viven los trabajadores de la educación, no hay estímulos para maestros y alumnos de las zonas más pobres de la Ciudad lo que produce bajos rendimientos y deficiente calidad en la educación que se imparte. Muchos niños llegan a la escuela sin probar alimento, y también los hay que abandonan temporalmente sus estudios para buscar trabajo y ayudar con ingresos a su familia. Así pues, el conjunto de condiciones adversas ha contribuido a que se diluya la valoración social del trabajo docente. No hay una profesionalización del magisterio y el arraigo en las zonas más pobres es visto como un castigo ante la falta de estímulos.”³

Las consecuencias que produce definir al problema de determinada manera y no de otra, le da un carácter político y marca el desarrollo de la política pública a implementar acotando el ámbito de probables alternativas para solucionar el problema,

² *Ibidem.*

³ *Ibidem.* p 18.

en este sentido, políticamente el gobierno del Distrito Federal se encuentra en espera de asumir la descentralización de la educación básica para poder generar condiciones que le permitan una libertad de acción para fortalecer el sistema educativo del Distrito Federal con el objetivo de garantizar la igualdad de condiciones y oportunidades educativas para todos, además de mejorar la calidad de la enseñanza en la ciudad.

En el entorno social el problema de la educación se encuentra presente en todo momento, es un problema público del que podemos decir que no tiene una solución definitiva, que el impacto de las políticas con las que se ha pretendido darle solución sólo eliminaron unas de sus dimensiones y han puesto de manifiesto otras. Para el gobierno del Distrito Federal, las dimensiones que debe tener la educación hoy en día son que todos los alumnos tengan acceso al ciclo formativo básico, que incluye preescolar, primaria y secundaria, lo que ayudará a disminuir la desarticulación que hay entre esos niveles educativos. Así como el desarrollo de una personalidad responsable, libre, democrática, eficiente, crítica y propositiva, a partir de una sólida formación técnica, científica y humanística.⁴

Por todo lo anteriormente descrito, el problema de la educación en la ciudad de México fue y sigue siendo considerado por el gobierno de la ciudad de México como un problema sobre el que es necesario actuar, de ahí que formara parte de su agenda política y considerara necesario la formulación e implementación de una política que proporcione soluciones. Lo anterior puede constatarse en el Programa General de Desarrollo del distrito Federal 2000-2006, donde se hace referencia a la población estudiantil que debe ser atendida por los sistemas de educación pública de nivel medio superior y superior, a los educandos que solicitan estudiar bachillerato universitario y son canalizados a inscribirse a proyectos educativos que no coinciden con su vocación, -lo que coadyuva al incremento de deserción escolar-, a la inadecuada distribución geográfica de los planteles que ofrecen bachillerato-universitario en el Distrito Federal, a las grandes distancias que tienen que desplazarse los estudiantes y maestros para poder llegar a los diferentes planteles, lo que genera gastos y problemas urbanos, a los

⁴ Cfr. Programa General de desarrollo del Distrito Federal 2000-2006, p. 119.

egresados del bachillerato que desean adquirir una formación universitaria y son rechazados por las instituciones existentes en la ciudad y la zona conturbada; a las condiciones de la educación superior que privan en la ciudad de México.⁵

3.2 Formulación de la política

En la formulación de la política, se inicia el proceso de elaboración de políticas que proporcionarán las posibles soluciones. La formulación de la política contempla el establecimiento de metas y objetivos que se pretende alcanzar. En los estudios de políticas públicas es importante dejar claro a qué tipo de política pública nos estamos refiriendo, si se trata de una política distributiva, regulatoria o redistributiva.

Si consideramos las características socioeconómicas que existen en la ciudad de México y que las políticas redistributivas hacen referencia a las relaciones entre amplias categorías de individuos que pudieran ser consideradas como clases sociales, que la naturaleza de estas políticas no está determinada por si fue o no redistributiva y en qué medida, sino por la expectativa sobre la posible redistribución y sus amenazas, además de las limitantes legales que condicionan la actuación del gobierno del Distrito Federal, entonces podemos decir que las políticas que desarrolla son de tipo redistributivo

En esta fase se determina cuál es el plan para enfrentar el problema, el gobierno del Distrito Federal se propuso crear un sistema de bachillerato y la creación y puesta en marcha de la Universidad de la ciudad de México a través de las siguientes líneas estratégicas:

- Diseñar y operar una nueva propuesta educativa de alta calidad que coadyuve a satisfacer y promover las expectativas educativas de los jóvenes.
- Establecer planteles de educación media superior y superior estratégicamente distribuidos en zonas de media, alta y muy alta marginación en el Distrito Federal

⁵ Cfr. Programa General de desarrollo del Distrito Federal 2000-2006, pp. 121, 122.

donde la oferta educativa sea insuficiente, de modo que los jóvenes que cursen en ellos sus estudios no tengan necesidad de desplazarse largas distancias.

- Enriquecer la educación superior con un trabajo académico riguroso en las ciencias y las humanidades, establecer programas de difusión, divulgación, extensión y cooperación que vinculen estrechamente a la universidad con la vida de la sociedad mexicana y constituirse en una institución centrada en el desarrollo del conocimiento y la cultura.

Bajo estas directrices, en 1998 a partir de las demandas de las organizaciones sociales de Iztapalapa, por aprovechar las instalaciones de la ex-cárcel de mujeres de Santa Martha, situada en esa demarcación, para constituir la en una escuela preparatoria dirigida a los jóvenes de esta zona y la preocupación del gobierno de la Ciudad de México por fortalecer la educación pública en sus distintos niveles, el gobierno de la Ciudad de México se da a la tarea de conformar la primera Preparatoria dependiente del gobierno del Distrito Federal. Posteriormente toma la decisión de ampliar esta experiencia de cara a la conformación de un Sistema de Bachillerato del Distrito Federal.

Ahora bien, independientemente del juicio que las autoridades educativas se formen a cerca de las necesidades educativas de la población, los jóvenes y adultos, se formulan una concepción propia de estas necesidades y las convierten en aspiraciones más o menos concretas y en demandas de espacios en el sistema educativo. Es responsabilidad del gobierno atender a estas aspiraciones, pues la educación es una parte esencial de la vida humana y ninguna política pública puede imponer a los ciudadanos proyectos de vida que no les interesan.

Es indispensable señalar expresamente esta política pues durante mucho tiempo, la política educativa implementada disminuye las aspiraciones educativas de los jóvenes en el sentido de que a cientos de miles de jóvenes que desean hacer estudios de nivel superior se les ha inducido a que solamente estudien programas de nivel medio superior y a quienes desean estudiar programas universitarios se les induce a que se

limiten a una capacitación técnica. Esta es una inadecuada política educativa en un país cuya población tiene niveles educativos escandalosamente bajos.

Finalmente, el gobierno del Distrito Federal se pronuncia en desacuerdo con la política educativa del gobierno federal en el sentido que, toma como criterio el que las oportunidades deben distribuirse en función de los méritos. Esta política de distribuir las oportunidades educativas en función de los méritos está construida sobre bases muy débiles.

En primer lugar se confunde desempeño con mérito. Un alto desempeño puede implicar un mérito incluso menor que un desempeño mediano si es que quien tiene un alto desempeño ha tenido condiciones privilegiadas, y quien tiene un desempeño mediano (o pobre) ha tenido condiciones extremadamente difíciles, de esta forma, quien tiene un bajo desempeño tiene un mérito aún mayor que quien tiene un alto desempeño.

Otro problema del criterio de los méritos está en la medición misma del desempeño, ya que los instrumentos para medir el desempeño son imprecisos e insuficientes, los exámenes que pretenden una evaluación objetiva inevitablemente dejan de lado aspectos de la educación que son fundamentales: actitudes, habilidades intelectuales, imaginación, creatividad, etcétera.

En una sociedad que se caracteriza por la inequidad, un gobierno democrático debe dar preferencia a quien más lo necesita. Por lo anterior, uno de los objetivos de la política educativa del gobierno del Distrito Federal es dar más apoyo a quienes más lo necesitan, para lo cual es indispensable que en la distribución de las oportunidades se haga un esfuerzo especial por favorecer a quienes históricamente han sido desfavorecidos, lo cual implica aumentar las oportunidades, flexibilizar los procedimientos, crear programas compensatorios.

Para el Gobierno del Distrito Federal los objetivos y prioridades de la educación deberán estar enfocados a elevar la calidad de la educación, rescatando como elementos centrales el desarrollo de una educación de carácter integral, que centra la atención en el alumno como sujeto principal del proceso educativo, así como en la participación del maestro como el apoyo fundamental para el mismo. En este sentido, la Directora General del Instituto de Educación Media Superior y Superior de la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal⁶, al referirse a la política educativa del Gobierno de la Ciudad en el nivel medio superior declara que las alternativas que existen para alcanzar el desarrollo integral de la educación son la articulación de tres ámbitos formativos: el humanista, el científico y el crítico.

A través de la Formación humanista se propone que el bachillerato debe lograr que el estudiante desarrolle una actitud de permanente búsqueda, respeto y promoción de los valores humanos esenciales y una sólida conciencia humanista (conciencia histórica-social), entendida como la conciencia de que todos los seres humanos comparten vida, destino y emociones; de que forman parte de un género que trasciende su momento y su lugar.

- El bachillerato deberá lograr que tomen conciencia de que son sujetos sociales y que desarrollen la actitud y capacidad para decidir autónomamente con plena conciencia de sus derechos y obligaciones, de los derechos de los demás y de las repercusiones de sus actos.
- Como parte de la formación humanista, el estudiante debe desarrollar las capacidades necesarias para una interacción social responsable, consciente y efectiva y para la convivencia solidaria. Esto implica desarrollar la capacidad de comunicación verbal y escrita, la capacidad y disposición para organizar eficientemente el tiempo, tener conocimiento de la organización de la sociedad y de los derechos y deberes de los individuos.

⁶ Maqueo Gómez Lucio, María Guadalupe, "Política Educativa del Gobierno de la Ciudad. Nivel Medio Superior", p. 4-8, en anuario.ajusco.upn.mx, consultado el 10 de mayo de 2005.

- Las áreas humanistas es decir Filosofía, Lengua y Literatura, Historia, Artes Plásticas y Música se proponen que el alumno logre desarrollar habilidades de reflexión, de crítica, así como actitudes y habilidades creativas y expresivas, con base en el acercamiento a los procesos históricos, así como en la obra de los distintos pensadores, literatos y productores plásticos. A través de su estudio en las áreas humanistas, el alumno desarrollará su sensibilidad para el disfrute y goce del arte, la literatura y la música.

La formación científica se propone, como uno de los elementos fundamentales que debe promover el bachillerato, la construcción de la actitud científica, que consiste en la duda sistemática (la imperdonable sospecha de lo obvio) y en la costumbre de sistematizar toda indagación.

- La propuesta para este proyecto es, además, que el estudiante adquiera una razonable cultura científica, la cual consiste en la posesión de un panorama de la historia de las principales disciplinas científicas y de los procesos y estructuras del conocimiento científico, así como que obtenga el dominio (en sentido estricto) de determinados conocimientos científicos básicos particulares, concretamente de las matemáticas, la física, la química y la biología.
- Finalmente, se propone que adquiera una formación inicial para la investigación científica, la cual comprende el manejo de métodos y técnicas de investigación (documental, experimental, analítica, etc.) y el análisis de comunicaciones científicas, así como que se inicie en las técnicas de redacción de un informe científico y conozca y experimente los criterios con los cuales debe juzgarse un informe de esta naturaleza.
- Las áreas científicas, es decir, Matemáticas, Física, Química y Biología, se plantean como propósito central que los estudiantes se acerquen gradualmente a los métodos y principios de la ciencia, desarrollando un razonamiento lógico y un trabajo ordenado que le permita aproximarse a diversos principios de la ciencia que contribuyan a que tenga una preparación que favorezca una comprensión profunda y crítica de la realidad.

Mientras que la formación crítica se propone que el bachillerato debe lograr que el estudiante desarrolle una actitud de permanente búsqueda de la verdad (actitud crítica) y que la ejerza de una manera responsable, es decir, que adquiera un panorama claro de lo que sabe y de lo que no sabe, la confianza para preguntar y la responsabilidad para escuchar cuando sea necesario. Por tanto, se ha buscado que el plan de estudios garantice que adquiera un conocimiento satisfactorio de los temas acerca de los cuales se le propondrá que analice y discuta.

Otro elemento importante para la formación crítica es el hecho de que el estudiante se pregunte sobre la validez de los procedimientos utilizados para la construcción de los conocimientos que se le presenten o los que genere. El hábito será resultado de la práctica sistemática de este cuestionamiento, y la capacidad podrá desarrollarse a través del conocimiento sobre técnicas de análisis conceptual, metodológico y lingüístico.

Se propone también que aprenda a identificar las bases teóricas de las que se desprenden determinados conceptos, y los contextos cultural e histórico-social en los cuales se han desarrollado.

Los ámbitos de formación se han descrito de manera separada para su mejor exposición, sin embargo, la propuesta curricular articula objetivos y contenidos de aprendizaje de las distintas disciplinas; por ejemplo, matemáticas, física, química y biología no sólo se vinculan para lograr una formación científica sólida para este nivel educativo, sino también contribuyen a la formación humanista y crítica a través de la comprensión de que toda producción científica se relaciona de múltiples maneras con la sociedad en la cual se generan y están sujetas a la evolución histórica.

Se han incluido en el plan de estudios áreas prácticas que se proponen apoyen al estudiante para organizar, desarrollar y enriquecer sus trabajos en las áreas científicas y humanistas. Su trabajo en las áreas prácticas, le permitirá mejorar la sistematización de sus labores escolares, acercarse a la información actualizada sobre un tema

determinado y presentar de manera organizada sus trabajos de estudio e investigación. Las áreas prácticas son: planeación y organización del estudio, cómputo e inglés.

No obstante que es previsible que varios de los objetivos educacionales hasta aquí especificados impulsen hábitos de trabajo, es conveniente señalar explícitamente que el bachillerato debe lograr también que el estudiante adquiera el hábito de trabajar con disciplina, orden y eficacia. Obviamente el logro de este objetivo no implica algún tipo de actividad particular, sino que el estudiante se imponga esta exigencia en sus actividades cotidianas.

De los enfoques de cada área se desprende que el Sistema de Bachillerato del Distrito Federal desarrolla una propuesta educativa dirigida al descubrimiento, organización, expresión y análisis crítico del conocimiento que el mismo estudiante construirá, donde su sensibilidad, creatividad y potencialidades forman parte del conjunto de elementos que caracterizan y dan contexto al conocimiento mismo.

3.3 La implementación de la política

Las acciones para la definición de políticas públicas hacen necesario considerar la implementación de un modelo para la construcción de la política, este modelo, nos ayudará a entender las causas y consecuencias de los actos de gobierno debido a que establece un marco teórico de referencia para saber qué, quiénes, cómo, cuándo, dónde y porqué surgen las políticas, los principales modelos son el modelo racional, el modelo incrementalista y el modelo de mezcla de distintos tipos de exploración (*mixed scanning*).

Si consideramos a la implementación como un proceso de interacción entre las condiciones iniciales y los resultados esperados, entonces la implementación no es la simple puesta en marcha de las decisiones políticas basadas en un conjunto de técnicas y métodos precisos que buscan encontrar no una decisión, sino la mejor como lo establece el modelo de arriba hacia abajo (*top-down*), ni tampoco la capacidad de

ajustar las políticas a las realidades locales o a los cambios registrados al paso del tiempo donde el gobierno actúa neutralmente ante las presiones de los grupos sociales, limitándose a procesar las demandas y a recibir apoyos como consecuencia de las políticas derivadas de la satisfacción de las necesidades de la ciudadanía como lo describe el modelo de abajo hacia arriba (*bottom-up*).

La implementación, es el proceso de interacción entre los objetivos y los resultados, es un proceso que pone de manifiesto lo complejo de la acción conjunta de diversos actores y por lo tanto existe cualquier cantidad de factores que deben tomarse en cuenta como son, el número de actores y las múltiples adecuaciones del plan inicial para hacerlo coincidir con las condiciones locales, tomando gran importancia la gestión intergubernamental en la que las relaciones de jerarquía entre los distintos actores tiene una influencia muy limitada y es sustituida por las relaciones de interdependencia, caracterizada por la capacidad que tienen los distintos actores para llegar a acuerdos e intercambiar recursos. La gestión intergubernamental en este sentido, es gestión a través de otros, la implementación por tanto es un campo de negociación política en la que actores con la misma legitimidad establecen las condiciones iniciales que permiten la implementación de la política.

Sin embargo, consideramos que en México y particularmente en el Distrito Federal el gobierno cuenta hoy en día con una fuerte presencia que se caracteriza por su verticalidad en sus formas de relación y en la toma de decisiones, partidario de la formación de redes de intermediación entre grupos y actores, con una incipiente y débil participación de la ciudadanía en asuntos de gobierno y centralista en la idea que se tiene respecto a cómo debe ser la participación ciudadana. La discrepancia entre los distintos niveles de gobierno no nos permite hablar de acuerdos nacionales básicos en materia educativa, la democratización de las estructuras gubernamentales que el gobierno del Distrito Federal tiene como reto avanza muy lentamente, las desigualdades y rezagos sociales existentes en la ciudad de México se acrecientan día a día, se sigue lidiando con el problema de la descentralización de los servicios educativos.

Por lo anterior, no podemos acotar las políticas públicas a asuntos usuales de política, más bien, partimos del supuesto que la política pública desborda las premisas del racionalismo, del pluralismo, del incrementalismo y con mucho la participación ciudadana que tiene auge en los últimos años. No negamos la existencia de las políticas públicas en México, ni la utilidad que tiene el análisis de políticas, únicamente pretendemos dejar en claro que la política pública está en todas partes, que no tenemos la certeza de ubicar su origen en alguno de los escenarios propuestos (el gobierno o la sociedad), solamente podemos localizarla en un espacio eminentemente público que ni es privado (particular y cerrado) ni gubernamental (legal-burocrático).

No obstante, podríamos considerar como un escenario factible para efectos de análisis el modelo de racionalidad limitada y la ciencia de salir del paso desarrollada por John Forester⁷, quien aborda el estudio de la racionalidad limitada en problemas en que las distorsiones estructurales son consideradas como restricciones a la racionalidad, en este escenario, los problemas cuentan con varias definiciones ideológicas o estructuralmente sesgados, con actores en estructura de desigualdad políticoeconómica, espacios de poder con recursos, habilidades y estatus social diferenciado, desinformación ideológica dependiente de la participación y la concientización, el tiempo favorece a las élites (racionalidad estructuralmente distorsionada) aquí, es necesario actuar alternativamente, organizar, democratizar.

En este modelo, se pone en el centro la toma de decisiones como proceso, tanto en la organización como en las políticas públicas, el poder es una variable que necesariamente debe ser tomada en cuenta. Si consideramos que la formulación e implementación de las políticas públicas se lleva a cabo dentro la articulación gobierno-ciudadanía en la que interactúan una amplia gama de instituciones gubernamentales y no gubernamentales (sociedad política y sociedad civil), es este modelo el que considera que los actores se mueven en estructuras desiguales en términos de hegemonía, que dominan el escenario e imponen sus decisiones al interior de un

⁷ Ver John Forester, "La racionalidad limitada y la política de salir del paso", *En la hechura de las políticas*, Ed. Miguel Ángel Porrúa México 1992, pp. 315-340.

campo de actuación, por lo que consideramos que es el modelo que se apega más a la realidad que impera en la ciudad de México, donde a partir de la elección democrática del Jefe de Gobierno en julio de 1997, las estrategias puestas en práctica para solucionar las demandas sociales en general y en particular las de educación son las que se orientan hacia la igualdad efectiva, buscando remediar o compensar las desigualdad o dar poder a los actores que podrían actuar para modificar la estructura vigente; a dar voz y participación a todos los interesados en la formulación e implementación de las políticas públicas e incidir en la toma de decisiones.

Con estas directrices, el gobierno del Distrito Federal inicia el largo y todavía inconcluso camino hacia la democracia, donde el objetivo primordial es crear las instituciones y los marcos jurídicos que las sustenten, mismas que entran en contradicción con las que anteriormente regían la vida económica, política y social de los habitantes de la ciudad de México. Dentro de este escenario, desde la perspectiva de la racionalidad limitada, el tomador de decisiones es un hombre político-administrador cuya tarea es la de buscar alternativas de decisión a través de los acuerdos y la negociación con los diferentes actores participantes, que sustituye los resultados máximos u óptimos por soluciones satisfactorias, a través de mecanismos de aprendizaje y adaptación utilizando la información disponible, al considerar a la decisión como un proceso, la organización se convierte en el espacio donde coexisten, se cruzan y entrecruzan constantes procesos de reconocimiento del problema, búsqueda de soluciones, de opción y decisión, en este sentido, el actor, responsable de tomar decisiones no es único, sino que comparte la responsabilidad con otros.

La conformación del Distrito Federal tal como hoy la conocemos, así como la forma de gobierno puesta en práctica a partir de 1997, se ha enfrentado, tanto interna como externamente, a la correlación de fuerzas que existe entre los distintos grupos de poder que interactúan en el Distrito Federal. Así por ejemplo, sólo a través de toda una serie de reformas constitucionales, de consensos en las cámaras de diputados y cenadores, de reclamos de la ciudadanía por ejercer sus derechos ciudadanos, etc., es que el 10 de septiembre de 1993 se aprueba la reforma política que le dará gobierno

propio a la ciudad de México, a partir de entonces las relaciones intergubernamentales entre el nivel federal y el local se ha caracterizado por una competencia por el poder donde el cabildeo y la negociación cobran fuerza, tan es así que hasta la fecha el gobierno del Distrito Federal no cuenta con la autonomía de la que gozan los demás entidades de la república. O también, como en el caso de la educación en el que no se ha dado la descentralización del sistema educativo.

Con este acontecimiento y con la elección directa del Jefe de Gobierno de la ciudad de México en 1997, se inicia la transición que implica nuevas reglas y procedimientos democráticos, dando inicio a la conformación de las estructuras gubernamentales con un incipiente avance a la conformación de un gobierno propio que hoy en día se traduce en una vida política local más intensa, que se caracteriza por los innumerables reclamos de la ciudadanía por contar con espacios de participación en los asuntos de gobierno que hagan más gobernable la ciudad y lograr la accesibilidad a los servicios públicos básicos que se requieren. La cantidad y calidad de las problemáticas expuestas por la ciudadanía en materia de políticas sociales y públicas, permite observar como la legislación de planificación del Distrito Federal ha sido rebasada y pone de manifiesto los vacíos jurídicos que no deben eludirse si se pretende hacer de la Ciudad de México una ciudad gobernable.

Ante este escenario, el reto para el gobierno del Distrito Federal es crear un nuevo institucionalismo y los marcos jurídico legales que respondan a las nuevas formas de gestión pública, tarea que no esta exenta de las pugnas por el poder y que ha dado origen a reformas constitucionales, reformas políticas encaminadas a modificar el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, creación de leyes como la Ley de Participación Ciudadana que formaliza los instrumentos a través de los cuales se canalizará la participación ciudadana, la Ley de Educación del Distrito Federal que sienta las bases para la impartición de la educación en la demarcación, etc.

Si trasladamos este contexto al modelo de racionalidad limitada podemos decir que los actores participantes tienen con frecuencia una posición antagónica en las

estructuras políticas, económicas y sociales y representan intereses contrapuestos y en pugna. En este marco, la definición de los problemas refleja los orígenes e intereses de los diversos participantes.

“...el poder y la capacidad para actuar e invertir en esta sociedad tiene una distribución bastante inequitativa y las inequidades proporcionan y modelan el contexto en el cual los planificadores y los administradores públicos y en general los responsables de tomar decisiones trabajan y actúan.”⁸

De igual manera sostiene que “...la información de los decisores probablemente refleje los intereses (equilibrados o no) de los participantes en el proceso de toma de decisiones, en cuanto retrata cualquier ‘realidad’ estudiada desde algún ventajoso y distanciado punto de vista arquimediano. Y el tiempo, bajo estas condiciones, es poder, aunque de nuevo, poder que no está equitativamente distribuido.”⁹

Dentro de este contexto, las acciones que el gobierno del Distrito Federal realizó para implementar la política educativa fueron las siguientes:

La ubicación de los planteles

La creciente y desordenada urbanización de la Ciudad de México hacia la periferia ha traído como consecuencia que muchos servicios urbanos no se ofrezcan, o se prestan de manera deficiente; tal es el caso de la educación, donde existen grandes desigualdades y dificultades en el acceso, permanencia y calidad de los servicios educativos entre los diversos estratos sociales. Esta problemática se manifiesta en la insuficiencia de escuelas, ubicación en algunos casos incorrecta, personal docente escaso y mal preparado, etc. Asimismo, dadas las condiciones socioeconómicas de la población de las colonias populares, se presentan con mayor frecuencia los problemas

⁸ Forester, Johon (1984), *Op. Cit.*, p. 332.

⁹ *Ibid.*

de reprobación, deserción escolar, rezago educativo y bajos índices de escolaridad en su población.

La estrategia planteada fue establecer los planteles en las zonas de marginación, con la intención de ampliar las oportunidades de educación media superior en las zonas marginadas de la ciudad, en que la oferta fuera insuficiente.

- Para determinar las zonas de marginación con escasa oferta educativa se analizaron los siguientes indicadores, en un radio de 1.5 y de 3 kilómetros de las inmediaciones del posible plantel:
- Zonas del Distrito Federal de muy alta, alta o mediana marginación
- Matrícula actual de secundaria.
- Cantidad de alumnos egresados de secundaria.
- Población de 6 a 14 años de edad que asiste a la escuela.¹⁰
- Población de más de 15 años de edad que asiste a la escuela.
- Número y tipo de escuelas de educación media superior.

Para la selección de los predios y de acuerdo con la política de establecer planteles de educación media superior en estas zonas de las Delegaciones, se integró un equipo multidisciplinario conformado por las Secretarías de Desarrollo Social, Desarrollo Urbano y Vivienda y de Obras y Servicios, así como de las Direcciones Generales de Patrimonio Inmobiliario, Obras Públicas, Desarrollo Urbano, Servicios Metropolitanos e Instituto de Educación Media Superior, con objeto de acelerar el proceso de búsqueda y asignación de predios e inmuebles que tuvieran las condiciones necesarias para establecer planteles de educación media superior.

- Se visitaron más de 130 predios e inmuebles, los cuales fueron evaluados en su condición física (tamaño y condiciones del terreno), situación legal (uso de suelo entre otros) y de acceso, con el fin de seleccionar las mejores opciones. La

¹⁰Cfr. *XI Censo General de Población y Vivienda*. Distrito Federal, INEGI, Resultados definitivos, Datos por AGEB Urbana, México, 1990.

búsqueda fue compleja, dado el gran número de variables a considerar para la selección de los mismos.

Para la construcción de los planteles, la Dirección General de Obras diseñó un proyecto modelo, de acuerdo con las necesidades planteadas en la propuesta educativa. Posteriormente la Dirección General de Obras realizó la adaptación para cada uno de los predios.

Una vez que se concluyó con el proceso de adaptación del proyecto, el proceso de cambio de uso de suelo y los tiempos de licitación y construcción, las actividades escolares se iniciaron el 27 de agosto de 2001, solamente en tres de los inmuebles definitivos (en las Delegaciones Iztapalapa 1, Miguel Hidalgo e Iztacalco), y en 7 planteles alternos adicionales, se atendieron a 2,500 alumnos de primer ingreso, 150 correspondientes a cada uno de los nuevos planteles y 250 en Preparatoria Iztapalapa 1 y se proyecta contar con 5,600 estudiantes de primer ingreso en el Sistema para 2003 una vez que estén concluidos los planteles definitivos. Es decir, se atenderá cada año aproximadamente al 10% de la población objetivo actual en las zonas de marginación; con la ubicación de 15 nuevos planteles en trece delegaciones del Distrito Federal, serán beneficiadas un total de 1,135 colonias, incluyendo 516 en áreas de marginación.

3.3.1 El marco legal

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en uso de las facultades que le otorgó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expidió en el año 2000 una Ley de Educación del Distrito Federal, que contiene múltiples disposiciones encaminadas a que la educación sea democrática y equitativa. Sin embargo, la Ley no ha entrado en vigor por dos circunstancias: a) la misma Asamblea introdujo un artículo transitorio que condiciona la entrada en vigor a la conclusión del proceso de descentralización de la educación básica y b) la Secretaría de Educación Pública impugnó ante la Suprema Corte de Justicia, diversas disposiciones de dicha Ley que, a juicio de la SEP, contravienen a la Constitución. Consecuentemente, aún cuando la corte resuelva a

favor de la SEP, la parte no impugnada de la ley tampoco entrará en vigor sino se realiza el proceso de descentralización.

No obstante que están pendientes el proceso de descentralización de la educación básica y la entrada en vigor de la Ley de Educación expedida por la Asamblea Legislativa, el gobierno del Distrito Federal ejerce diversas facultades en el campo educativo determinada por la Constitución sustentado en el Artículo 3° constitucional, particularmente en su fracción octava, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, la Ley General de Educación y la Ley de la Administración Pública del Distrito Federal.

Artículo 3o. Constitucional.

“Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado -federación, estados, Distrito Federal y municipios-, impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación preescolar, primaria y la secundaria conforman la educación básica obligatoria.

La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.

VIII. El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan.”

El artículo 4° transitorio de la Ley General de Educación restringe la acción educativa del Gobierno del Distrito Federal.

“**Cuarto.-** El proceso para que el gobierno del Distrito Federal se encargue de la prestación de los servicios de educación inicial, básica incluyendo la indígena- y especial en el propio Distrito, se llevará a cabo en los términos y fecha que se acuerde con la organización sindical. A partir de la entrada en vigor de la presente Ley y hasta la conclusión del proceso antes citado, las atribuciones relativas a la educación inicial, básica incluyendo la Indígena- y especial que los artículos 11, 13, 14 y demás señalan

para las autoridades educativas locales en sus respectivas competencias corresponderán, en el Distrito Federal, a la Secretaría. A la conclusión del proceso citado entrará en vigor el primer párrafo del artículo 16 de la presente Ley”.

Como puede observarse, la restricción es solamente en lo que se refiere a la educación inicial, básica incluyendo la indígena y especial; en consecuencia, el gobierno del Distrito Federal tiene (sin necesidad de esperar a la transferencia de la educación básica o a la entrada en vigor de la Ley expedida por la Asamblea Legislativa) la facultad y la responsabilidad de ejercer otras múltiples tareas educativas que le confiere el artículo 11 de la Ley general de educación.

“Artículo 11.- La aplicación y la vigilancia del cumplimiento de esta Ley corresponden a las autoridades educativas de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios, en los términos que la propia Ley establece.

Para efectos de la presente Ley, se entenderá por:

I.- Autoridad educativa federal, o Secretaria, a la Secretaria de Educación Pública de la Administración Pública Federal;

II.- Autoridad educativa local al ejecutivo de cada uno de los estados de la Federación, así como a las entidades que, en su caso, establezcan para el ejercicio de la función social educativa, y

III.- Autoridad educativa municipal al ayuntamiento de cada municipio.”

Promover y atender todos los tipos y modalidades educativas, incluida la educación superior,... la investigación científica y tecnológica, y alentar el fortalecimiento y la difusión de la cultura nacional y universal (artículo 9)

“Artículo 9o.- Además de impartir la educación preescolar, la primaria y la secundaria, el Estado promoverá y atenderá -directamente, mediante sus organismos descentralizados, a través de apoyos financieros, o bien, por cualquier otro medio- todos los tipos y modalidades educativos, incluida la educación superior, necesarios para el desarrollo de la Nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y la difusión de la cultura nacional y universal.”

Promover y prestar servicios educativos, distintos en los previstos en las fracciones I y IV del artículo 13 (educación básica)

“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,

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.”

Determinar y formular planes y programas de estudio distintos de los previstos en la fracción I del artículo 12.

“**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.”

Revalidar y otorgar equivalencias de estudios distintos de los mencionados en la fracción V del artículo 13

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

V.- Revalidar y otorgar equivalencias de estudios de la educación preescolar, 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.”

Otorgar, negar y retirar el reconocimiento de validez oficial a estudios distintos de los de primaria, secundaria y normal; editar libros y producir otros materiales didácticos; prestar servicios bibliotecarios; promover la investigación que sirva como base a la

innovación educativa; impulsar el desarrollo de la enseñanza tecnológica; fomentar y difundir las actividades artísticas, culturales y físico-deportivas en todas sus manifestaciones y vigilar el cumplimiento de esta Ley.

Concurrir al financiamiento de los servicios educativos en el propio Distrito Federal (artículo 16).

“Artículo 16.- Las atribuciones relativas a la educación inicial, básica -incluyendo la indígena- y especial que los artículos 11, 13, 14 y demás señalan para las autoridades educativas locales en sus respectivas competencias corresponderán, en el Distrito Federal al gobierno de dicho Distrito y a las entidades que, en su caso, establezca. En el ejercicio de estas atribuciones no será aplicable el artículo 18.

Los servicios de educación normal y demás para la formación de maestros de educación básica serán prestados, en el Distrito Federal, por la Secretaría.

El gobierno del Distrito Federal concurrirá al financiamiento de los servicios educativos en el propio Distrito, en términos de los artículos 25 y 27.”

Los artículos 32 y 33 de la misma Ley establecen otras muchas obligaciones de las cuales no está exceptuado el gobierno del Distrito Federal;

“Artículo 32.- Las autoridades educativas tomarán medidas tendientes a establecer condiciones que permitan el ejercicio pleno del derecho a la educación de cada individuo, una mayor equidad educativa, así como el logro de la efectiva igualdad en oportunidades de acceso y permanencia en los servicios educativos.

Dichas medidas estarán dirigidas, de manera preferente, a los grupos y regiones con mayor rezago educativo o que enfrenten condiciones económicas y sociales de desventaja.

“Artículo 33.- Para cumplir con lo dispuesto en el artículo anterior, las autoridades educativas en el ámbito de sus respectivas competencias llevarán a cabo las actividades siguientes:

- I.-** Atenderán de manera especial las escuelas en que, por estar en localidades aisladas o zonas urbanas marginadas, sea considerablemente mayor la posibilidad de atrasos o deserciones, mediante la asignación de elementos de mejor calidad para enfrentar los problemas educativos de dichas localidades;
- II.-** Desarrollarán programas de apoyo a los maestros que realicen su servicio en localidades aisladas o zonas urbanas marginadas, a fin de fomentar el arraigo en sus comunidades;
- III.-** Promoverán centros de desarrollo infantil, centros de integración social, internados, albergues escolares e infantiles y demás planteles que apoyen en forma continua y estable el aprendizaje y el aprovechamiento de los alumnos;
- IV.-** Prestarán servicios educativos para atender a quienes abandonaron el sistema regular, que faciliten la terminación de la educación preescolar, primaria y la secundaria;
- V.-** Otorgarán apoyos pedagógicos a grupos con requerimientos educativos específicos, tales como programas encaminados a recuperar retrasos en el aprovechamiento escolar de los alumnos;
- VI.-** Establecerán sistemas de educación a distancia;
- VII.-** Realizarán campañas educativas que tiendan a elevar los niveles culturales, sociales y de bienestar de la población, tales como programas de alfabetización y de educación comunitaria;
- VIII.-** Desarrollarán programas para otorgar becas y demás apoyos económicos a educandos;
- IX.-** Efectuarán programas dirigidos a los padres de familia, que les permitan dar mejor atención a sus hijos;
- X.-** Otorgarán estímulos a las asociaciones civiles y a las cooperativas de maestros que se dediquen a la enseñanza;
- XI.** Promoverán mayor participación de la sociedad en la educación, así como el apoyo de los particulares al financiamiento y a las actividades a que se refiere este capítulo;
- XII.-** Concederán reconocimientos y distinciones a quienes contribuyan a la consecución de los propósitos mencionados en el artículo anterior, y
- XIII.-** Realizarán las demás actividades que permitan ampliar la calidad y la cobertura de los servicios educativos, y alcanzar los propósitos mencionados en el artículo anterior.

El Estado también llevará a cabo programas asistenciales, ayudas alimenticias, campañas de salubridad y demás medidas tendientes a contrarrestar las condiciones

sociales que inciden en la efectiva igualdad de oportunidades de acceso y permanencia en los servicios educativos.”

Podemos decir que estas obligaciones, tienden a establecer condiciones que permitan el ejercicio pleno del derecho a la educación de cada individuo, una mayor equidad educativa, así como el logro de la efectiva igualdad en oportunidades de acceso y permanencia en los servicios educativos.

El artículo 74 de la Ley General de Educación establece que
“Los medios de comunicación masiva, en el desarrollo de sus actividades, contribuirán al logro de las finalidades previstas en el artículo 7°, conforme a los criterios establecidos en el artículo 8°”.

En el Distrito Federal, la aplicación y vigilancia de esta disposición compete al gobierno de esta entidad.

Con base en estas atribuciones legales y de acuerdo con los recursos disponibles y las prioridades definidas en el plan de gobierno, el órgano ejecutivo del gobierno del Distrito Federal realiza las actividades en materia de educación en la ciudad de México, entre las que destacan las ya mencionadas anteriormente (la ampliación de los servicios educativos en el nivel medio superior y en el superior).

Al mismo tiempo, se ha propuesto añadir a este plan de ampliación la tarea de contribuir al mejoramiento de estos niveles educativos. Ambos proyectos no solamente permitirán ingresar a la educación superior y media superior a más jóvenes, sino también con ellos se busca aportar soluciones prácticas a múltiples problemas que actualmente tienen esos niveles educativos.

Consecuentemente en la definición de las acciones educativas del gobierno del Distrito Federal, se han analizado las necesidades educativas de la juventud y con esta perspectiva se ha elaborado un modelo educativo que busca responder a estas necesidades.

Por supuesto atender a las aspiraciones educativas de la población exige, también, que el gobierno ponga en marcha programas efectivos de información educativa que con toda honradez y claridad permitan que esas aspiraciones se construyan sobre la base más objetiva posible.

3.4 La evaluación.

La evaluación es una herramienta útil que permite satisfacer las exigencias de información y transparencia, informa a la sociedad en su conjunto, como destinataria última de las políticas implementadas, la evaluación cobra especial relevancia como mecanismo legitimador, donde transparencia y eficiencia son las expresiones más inequívocas. La evaluación es importante no sólo por la información que proporciona a los que se interesan en conocer los resultados de la aplicación de una política, sino por el proceso de retroalimentación en el proceso de elaboración de políticas, las conclusiones y recomendaciones que se puedan obtener de la evaluación, permiten determinar si una política continúa, se modifica o se da por terminada.

De ahí la importancia de la evaluación cómo instrumento para mejorar la planificación y ejecución de las políticas públicas, especialmente en un contexto sociopolítico como el que se vive actualmente en el Distrito Federal caracterizado por factores tales como la modernización de la administración pública y la toma de conciencia por parte de la sociedad de sus derechos, que conlleva la necesidad de involucrar a la sociedad en su conjunto a participar al menos, en el diseño de las políticas públicas que se aplicarán en el espacio local. De igual manera, el gobierno de la ciudad de México tiene como tarea la descentralización político-administrativa del poder y de las decisiones en las delegaciones políticas que conforman el Distrito Federal

De esta forma, la política educativa implementada forma parte de la agenda política que persigue objetivos que están relacionados y que se caracterizan por la participación de varios actores institucionales, gestores y beneficiarios; las instituciones

públicas de los diferentes niveles de gobierno que participan en la ejecución y gestión de las políticas hacen más complejo el proceso de elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas. Consideramos, por tanto, que la evaluación contempla la evolución de objetivos e intereses de los actores que intervienen en el diseño de la política, produciendo información útil para la negociación, es decir, en la evaluación son los actores políticos, económicos y sociales los verdaderos protagonistas en la definición y evaluación de su propio desarrollo.

En el Distrito Federal, los cambios que se operan en el balance de fuerzas al interior de las instituciones representativas, (cámara de diputados y senado) quedan acotados por el contexto general del sistema político autoritario prevaleciente en el país. Su autonomía y las posibilidades de un ejercicio autogestionario del poder se ven limitados hasta que consiga diseñar sus propios marcos normativos. El paso de la Asamblea de Representante a Asamblea Legislativa, posibilita avanzar en la definición de un marco que fomente nuevas relaciones con la sociedad.

El gobierno de la ciudad de México aspira a redimensionar el concepto de lo público como un espacio de participación colectiva, en medio de un modelo en que las relaciones se articulan preferencialmente en lo privado e individual.

El desarrollo alcanzado por los grupos sociales organizados se constituye en una plataforma básica importante en la cultura de movilización y participación de la población.

Seis décadas de gobierno del Partido Revolucionario Institucional considerado por muchos autores como un régimen paternalista y autoritario diluyeron la condición de ciudadano, convirtiéndolo en receptor de la política de beneficio social y condicionándolo a ser integrante de los partidos políticos o de las grandes corporaciones sindicales. Sólo en los últimos años ha resurgido un proceso que busca ser tomado en cuenta en las políticas de gobierno. A partir del reconocimiento de estas

limitantes, y de la situación que vive actualmente el sistema educativo del Distrito Federal, el gobierno actual de la Ciudad, implementa la política educativa.

A continuación se presentan datos que nos permiten conocer algunos indicadores de los estudiantes inscritos en el sistema de bachillerato del Distrito Federal y que nos muestran que los objetivos propuestos de brindar una oportunidad de educación media superior a población con poco acceso a ella se está cumpliendo.

Datos socioeconómicos de los estudiantes de nuevo ingreso (agosto 2001):¹¹

Del total de los estudiantes de nuevo ingreso que se matricularon en el Sistema de Bachillerato en el ciclo escolar que inició en agosto de 2001, el 52.6% son hombres y el 47.4% son mujeres.

En cuanto a la edad, casi el total tiene una edad menor a los 30 años, y más del 87% tiene entre 14 y 16 años. El 70% declara haber egresado de secundaria entre 1999 y 2002; con respecto a sus calificaciones el 17.3% reporta promedios entre 8 y 10 al egreso de la misma.

Como se observa, la población estudiantil está constituida casi en su totalidad por jóvenes y en su gran mayoría por menores de edad, con un egreso reciente de la secundaria. Estos datos se cruzan también con su estado civil que, como es de esperarse la mayoría es soltero (93%).

La población estudiantil aun siendo joven tiene responsabilidades laborales en un 47.7% en actividades que en su mayoría son temporales o participando con la familia, ya sea con o sin pago. Del total de los estudiantes el 11% de los jóvenes tienen empleo permanente con plaza que por lo regular son los de mayor edad y pertenecen al grupo de casados o en unión libre.

¹¹ Maqueo Lucio Gómez, María Guadalupe, *Op. Cit.*

Con respecto al ingreso familiar el 76.6% reporta tres o menos salarios mínimos, y un 15.7% informa contar con más de 5 salarios mínimos.

Estos ingresos familiares se corresponden con las zonas en donde están ubicadas las preparatorias que, como ya se ha mencionado son zonas con niveles de marginación sociodemográficas.

En la prensa y otros medios se han publicado opiniones en el sentido de que este nuevo sistema es innecesario pues, se argumenta que la demanda anual para este nivel alcanza el mismo número que las plazas que ofrecen las instituciones ya existentes. Este argumento no presta atención al grave problema de la distribución geográfica inequitativa de dichas plazas, además, estas plazas existentes incluyen a las de formación técnica de nivel medio y por lo tanto el argumento no toma en cuenta que no es lo mismo el bachillerato que la llamada enseñanza técnica. Desde el punto de vista del gobierno del Distrito Federal, las condiciones sociales, culturales y económicas de la juventud mexicana de hoy hacen que la educación sólida y amplia del bachillerato se haya convertido en una necesidad esencial; además, así lo perciben muchos jóvenes y padres de familia, y por tal motivo insisten en cursar el bachillerato y no hacen uso de las vacantes disponibles en otros programas.

Como se ha señalado, otro propósito de este sistema de bachillerato es contribuir a la solución de graves problemas pedagógicos que aquejan a este nivel educativo. El resultado de estos problemas se hace evidente en el alto índice de fracasos escolares (la eficacia terminal promedio en el país es menor al 45% y hay planteles que no alcanzan ni siquiera el 20%), en la pobre formación de los egresados (que se constata en los alumnos que ingresan a la educación superior) y en la insatisfacción de los propios actores en este nivel educativo (estudiantes, maestros y funcionarios).

El sistema de bachillerato del gobierno del Distrito Federal se empeña en elevar la calidad de la educación de este nivel. Para ello ha puesto en el centro mismo del proyecto a los estudiantes y sus necesidades educativas, ha integrado una planta

académica con profesores de tiempo completo que tienen una formación de alto nivel (todos tienen licenciatura y muchos maestría y doctorado); ha establecido una organización horizontal que compromete a todos los actores en la toma de decisiones; ha formulado un plan de estudios centrado en materias sólidas (filosofía, historia, literatura, matemáticas, física, química, biología, artes plásticas, música); ha incrementado considerablemente las horas de estudio previstas para los alumnos (26 a la semana) y ha puesto las condiciones necesarias para que se hagan efectivas (bibliotecas, cubículos para los estudiantes, tiempo de los profesores para impartir tutorías); ha establecido un sistema de evaluación del aprendizaje destinado a apoyar el proceso educativo, independiente de los exámenes finales para la certificación de los conocimientos; ha establecido para los profesores una carga de trabajo que le permite dar tutorías a los alumnos, hacer evaluaciones, estudiar, trabajar colectivamente con sus compañeros y participar en la conducción del plantel.

Al analizar la situación que guarda la educación superior en términos de equipamiento y cobertura encontramos que en cuanto a la existencia de Instituciones de Educación Superior en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, se observa una concentración de ellas en las delegaciones de la "ciudad interior", y en las delegaciones y municipios de la periferia preferencial del poniente y suroeste, mientras que en las delegaciones y municipios del oriente son muy escasas, las Instituciones de Educación Superior ahí situadas.

Esta localización del equipamiento de la educación superior en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México confirma su estructura urbana desigual. La ubicación de las Instituciones de Educación Superior, a diferencia de las instituciones de nivel básico, no responde a las necesidades urgentes que plantean los sectores mayoritarios de la sociedad, sino a una relación que expresa la subordinación del aparato gubernamental a los intereses y necesidades de los estratos sociales medios y altos (quienes poseen un poder económico y político en la sociedad). Así, Ciudad Universitaria está localizada cerca de San Ángel, Jardines del Pedregal, Chimalistac, etc.; el IPN de Zacatenco cerca de Lindavista, en Santo Tomás cerca de Santa María la

Rivera; la Facultad de Estudios Superiores Cuautitlán en el municipio de Cuautitlán Izcalli (a donde se orientó la ubicación del crecimiento natural de los estratos medios), etc. Esta situación sobre la ubicación de las Instituciones de Educación Superior demuestra la orientación de la política urbana en la dotación del equipamiento urbano, con una expresión clara de una ciudad segregada socialmente.

Un breve análisis histórico de la atención a la demanda de los servicios de educación superior en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, nos muestra que la distribución de la matrícula es otro aspecto que complementa la visión sobre la situación de bienestar social de la población; asimismo, contribuye a delinear las estructura intraurbana.

Para el análisis de la atención a la demanda, primero se verá la evolución de la matrícula en dos periodos: 1980-1986 y 1986-1991; en los ámbitos nacional, metropolitano, en el Distrito Federal y en los municipios conurbados. En el periodo comprendido entre 1980 y 1986, la matrícula en la educación superior se incrementó a nivel nacional en un 35.11%, lo que significa un logro importante en la formación de profesionales en el país; en donde las Instituciones de Educación Superior públicas tuvieron un incremento relativo un poco menor al total, que fue de un 31.77%, mientras que las Instituciones de Educación Superior privadas incrementaron su matrícula en un 56.45%.

En el caso de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México tuvo un ligero incremento en la matrícula global, siendo del 8.15%; sin embargo, las Instituciones de Educación Superior públicas registraron un pequeño decremento del - 0.53%, lo que contribuyó a que el incremento total fuera bajo. Las Instituciones de Educación Superior privadas ampliaron su matrícula en un 62.82%, lo que significó un gran avance de éstas (CUADRO 1).

CUADRO 1

Incremento de la matrícula en el periodo 1980-1986 en Educación Superior

LOCALIDAD	ÁMBITO PÚBLICO	%	ÁMBITO PRIVADO	%	TOTAL	%
NACIONAL	200,009	31.8	55,878	56.5	256,787	35.1
ZMCM	1,261	-0.5	23,610	62.8	22,349	8.2
D.F.	-17,616	-8.7	16,299	50.1	-1,317	-0.6
MUNICIPIOS	16,355	50.0	7,311	144.8	23,666	62.6

Fuente: Elaboración personal a partir de la información de los Anuarios de ANUIES, 1980 y 1986.

En los municipios conurbados, la matrícula creció en una proporción mayor a los ámbitos nacional y metropolitano, siendo del 62.64%; donde las Instituciones de Educación Superior públicas aumentaron el número de alumnos en un 49.96%. Las Instituciones privadas tuvieron un incremento acelerado del 144.8% en el periodo 1980-1986 (CUADRO 1).

En el otro periodo de comparación, los incrementos en la matrícula de las Instituciones de Educación Superior, en términos globales, fueron similares en los ámbitos nacional, metropolitano y municipal. Sin embargo, la tendencia de un crecimiento mayor de las Instituciones de Educación Superior privadas siguió registrándose en el periodo 1986-1991 (CUADRO 2).

CUADRO 2

Incremento de la matrícula en el periodo 1986-1991 en Educación Superior

LOCALIDAD	ÁMBITO PÚBLICO	%	ÁMBITO PRIVADO	%	TOTAL	%
NACIONAL	58,308	7.0	44,938	29.0	103,246	10.5
ZMCM	4,844	2.1	22,407	36.6	27,251	9.2
D.F.	3,972	2.1	16,640	34.1	20,612	8.8
MUNICIPIOS	872	1.8	5,767	46.7	6,639	10.8

Fuente: Elaboración personal a partir de la información de los Anuarios de ANUIES, 1986 y 1991.

Con base en lo anteriormente expresado se pueden hacer las siguientes consideraciones:

El crecimiento de la matrícula de la educación superior en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México ha sido poco, incluso negativo (en el periodo 1980-1986); esto se debe a dos situaciones: una, por la política de desconcentración de la educación superior tanto a nivel intraurbano como nacional; pues el decremento más alto se dio en las Instituciones de Educación Superior públicas del Distrito Federal con menos 8.65% (entre 1980-1986); la otra razón por la cual las Instituciones públicas tienen un crecimiento muy bajo en su matrícula es por la restricción del gasto público en educación, entre 1980 y 1986 se redujo de 34.4 (miles de millones de pesos constantes de 1970) a 23.7; y su participación en el Producto Interno Bruto (PIB) se redujo de 3.6 a 2.7%.

El acceso a la educación superior se está tornando cada vez más elitista; esto se confirma con base en la observación de los incrementos que han tenido las Instituciones privadas en su matrícula (donde la mayoría de la población no tiene posibilidades de ingresar).

El incremento de la participación de las Instituciones de Educación Superior privadas en la educación superior, que en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México va de un 13.71% a un 25.83% entre 1980 y 1991, es decir que casi se duplicó; y en los municipios del sector norponiente el avance es aún mayor, de un 24.56% en 1986 a un 31.4% en 1991.

Estos datos demuestran las tendencias de la política educativa actual, que se empezó a instrumentar desde los anteriores régimen de gobierno, y que consiste en la disposición hacia la privatización de los servicios que presta el Estado, éste contribuye a que se acentúe cada vez más la pirámide social, y en el caso de la problemática urbana de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, se configure cada vez más una ciudad segregada socialmente.

La política educativa en el nivel superior plantea y se manifiesta en un mayor impulso y apoyo a la educación tecnológica en detrimento de la formación universitaria y se evidencia en dos instituciones públicas: Universidad Nacional Autónoma de México e Instituto Politécnico Nacional, los que surgieron con una cobertura nacional, pero que actualmente tienen un carácter metropolitano.

En el Instituto Politécnico Nacional, durante el lapso que va de 1986 a 1991, se incrementó la matrícula de 52,696 alumnos a 57,597, lo que representó un incremento del 9.51%; para este crecimiento significativo contribuyeron dos hechos: La creación de la Unidad Interdisciplinaria de Biotecnología, en 1990, con carreras que responden a los requerimientos del aparato productivo y a los avances científicos y tecnológicos (Ingeniero: en Alimentos, Ambiental, Biomédico, en Biotecnología y Farmacéutico); y el alto crecimiento de la matrícula de la Unidad Interdisciplinaria de Ingeniería, Ciencias Sociales y Administrativas, que en 1986 tenía 6,024 alumnos y en 1991 tenía 9,306, lo que representó un incremento relativo del 54.48%.

Un menor impulso a la formación universitaria se observa en la Universidad Nacional Autónoma de México con decrecimiento en su matrícula, que de 92,642 alumnos en 1986 bajó a 84,986 en 1991, lo que significó una reducción del 8.26%; las escuelas y facultades que disminuyeron su matrícula significativamente fueron: Facultad de Ciencias, Facultad de Filosofía y Letras, Facultad de Medicina, Facultad de Medicina Veterinaria y Zootecnia, Escuela de Trabajo Social, ENEP-Ixtacala y ENEP-Aragón.

En el caso de las Instituciones privadas destaca el caso del Instituto Superior de Estudios Superiores de Monterrey (Campus Estado de México), el cual tuvo un incremento en su matrícula de un 72.64% entre 1986 y 1991 (de 2,993 alumnos la elevó a 5,167). Esta situación contribuye al cumplimiento de la política educativa en dos directrices: impulso a la educación superior tecnológica y privatización de la educación. En lo referente a creación de carreras tecnológicas en las Instituciones de Educación Superior, en el periodo comprendido entre 1986 y 1991, destacan los campos de la Informática y de la Biotecnología.

Otro hecho notable es la creación de las Instituciones de Educación Superior en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México: el Tecnológico de Estudios Superiores de Ecatepec (TESE) y la Universidad Tecnológica de Netzahualcóyotl, proponiéndose ser instituciones de excelencia, articuladas a los aparatos productivo y de servicios, donde los laboratorios son las industrias y los centros de servicios; y en su financiamiento participan los diferentes niveles de gobierno y el sector privado.

Las acciones anteriores (creaciones de carreras e instituciones) responden a las necesidades y requerimientos del modelo económico del país, enmarcado en un contexto internacional, y que consiste en el desenvolvimiento de un nuevo patrón de acumulación de capital, con una direccionalidad que la economía mundial marca y se caracteriza por ser cada vez más interconectada, globalizada, interdependiente y motivada a revolucionar la ciencia y la tecnología como vía alterna para incrementar la producción y la productividad. Es decir, la Modernización Educativa se enmarca en una modernización global del país.

Ante este panorama, el otro componente de la política educativa del gobierno del Distrito Federal es la creación y puesta en marcha de la Universidad de la Ciudad de México. Esta nueva institución se hace necesaria en virtud de que cada año las instituciones públicas de educación superior del Distrito Federal cierran las puertas a docenas de miles de jóvenes que desean ingresar a sus aulas, pero además, igual que en el bachillerato, el proyecto tiene el propósito de contribuir a responder a diversos retos de carácter cualitativo. Son empeños de este proyecto universitario enriquecer la educación superior con un trabajo académico riguroso de las ciencias y las humanidades, establecer programas de difusión, divulgación, extensión y cooperación que vinculen estrechamente la universidad con la vida de la sociedad mexicana y constituirse en una institución centrada en el desarrollo del conocimiento y la cultura.

De esta manera, a través de la Universidad de la Ciudad de México el gobierno del Distrito Federal pretende desarrollar un proyecto educativo, científico y cultural que tiene dos objetivos fundamentales: ampliar la oferta educativa de tipo superior en la

Ciudad de México y crear un espacio de innovación donde se discutan cuestiones fundamentales sobre la educación superior en México y se responda de la mejor manera a los retos actuales.

La Universidad de la Ciudad de México nace de la necesidad de ampliar las oportunidades de educación superior para sus habitantes, ya que desde 1974 no se crea una universidad pública en el Distrito Federal, la Universidad surge de la necesidad de introducir innovaciones académicas y pedagógicas que mejoren la calidad y el rendimiento de la educación superior en México.

Se estima que en el país en el año 2002 sólo el 40% de demandantes de educación superior fueron aceptados por las instituciones de educación superior pública. Además, las políticas del gobierno federal de ampliación de la cobertura no estimulan el crecimiento de la oferta pública de educación superior ni siquiera en la medida requerida para alcanzar las metas que la Secretaría de Educación pública se fijó como meta, y según estimaciones, en el mejor de los casos, en el año 2006 se logrará una cobertura entre el 27 y 28% ; aunado a ello, las tendencias de los últimos años indican que la Secretaría de Educación Pública favorece el crecimiento de la oferta educativa a través de las instituciones de educación superior tecnológicas y privadas.

La Universidad Nacional Autónoma de México sólo acepta el 12% de los 100,000 aspirantes de primer ingreso egresados de sistemas no incorporados a la UNAM, y el Instituto Politécnico Nacional al 15% de los 60,000 aspirantes de primer ingreso. En los últimos 30 años, si se considera que además de los egresados del bachillerato del ciclo escolar inmediato anterior, hay otras poblaciones que aspiran a ingresar a la educación superior, por ejemplo, egresados del bachillerato en años anteriores, egresados del Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica, del Colegio de Bachilleres, egresados de otras entidades que emigran al Distrito federal, etc., un promedio anual de 50,000 aspirantes no logra ingresar a este nivel por deficiencias de la oferta.

La Universidad de la Ciudad de México considera a sus estudiantes como su razón de ser y como sujetos concientes, activos y responsables de su propia educación, su modelo educativo ofrece una formación integral basada en la atención personalizada de los estudiantes. Su estructura curricular permite establecer una organización personalizada del proceso de formación disciplinaria y profesional.

Actualmente la Universidad de la Ciudad de México cuenta con tres planteles, dos de ellos para impartir enseñanza de licenciatura: Centro Histórico e Iztapalapa y un plantel para posgrado: Del Valle. Así mismo, está en proceso de construcción un tercer plantel ubicado en San Lorenzo Tezonco, donde se impartirá enseñanza de nivel licenciatura. La Universidad de la Ciudad de México, cuenta también con un Centro de Estudios sobre la Ciudad, donde se llevan a cabo estudios sobre sus problemáticas más apremiantes.

El 3 de septiembre se inició el ciclo escolar 2001-2002 con una población total de 561 estudiantes de licenciatura y 300 de posgrado, y con una planta docente compuesta por 78 profesores. La oferta educativa fue de 9 licenciaturas, 2 maestrías y un doctorado ofrecidos en dos planteles. En el ciclo escolar 2002-2003 que inició el 30 de septiembre, se atendieron a 832 estudiantes de primer ingreso, y una población total de 1,183 estudiantes de licenciatura y 360 de posgrado, lo que significó un incremento del 110%. La oferta educativa fue de 11 licenciaturas, 4 maestrías y un doctorado, ofrecida en tres planteles. El 17 de septiembre de 2003 ingresaron 800 nuevos estudiantes de licenciatura que por limitaciones de espacio fueron distribuidos solamente en 2 planteles de la Delegación Iztapalapa, a nivel de posgrado se contó con 358 estudiantes.

Como podemos observar, en términos de cobertura podemos decir que la política educativa implementada por el gobierno del Distrito Federal cumple con los objetivos que se ha trazado, pero ¿qué sucede si consideramos que la evaluación de políticas públicas representa poder valorar la legalidad, legitimidad y la funcionalidad de éstas?

Podemos decir que la política educativa implementada por el gobierno del Distrito Federal cuenta con los aspectos legales e institucionales necesarios para su operabilidad.

En cuanto a la legitimidad y funcionalidad, en la Ley de Educación del Distrito Federal y la Ley de Participación Ciudadana en el Distrito Federal, quedan reconocidos y garantizados los derechos de los ciudadanos y se postula la participación ciudadana como elemento indispensable para obtener mejores resultados. De esta forma, se considera que la participación no puede reducirse a la gestión de demandas, sino que se presenta como una vía para que los ciudadanos actúen como sujetos activos. En este sentido, podemos decir que existe un compromiso compartido por parte de la ciudadanía y el gobierno de acatar los resultados de las decisiones mutuamente convenidas, que refleja la importancia de la aplicación de los principios de libertad y equidad, la adopción de la democracia como camino político para la acción participativa de la sociedad y la educación como instrumento efectivo para la construcción de una sociedad más libre y equitativa.

Sin embargo, aún cuando la Ley de Educación del Distrito Federal prescribe la integración y funcionamiento de consejos de educación por plantel, consejos de educación de zona, delegacionales y del Distrito Federal, dicha Ley no ha entrado en vigor, por lo que sigue rigiendo la Ley General de Educación que prescribe los consejos de participación social, instituidos en 1993. Se habla de la constitución de consejos de participación social en distintos niveles: nacional, estatal, municipal y escolar (capítulo VII, sección II, artículos 68 a 73); así mismo, se establece que en el Distrito Federal se constituirán por cada delegación política.

No obstante, el artículo 4° transitorio del Acuerdo Número 260 por el que se establecen los Lineamientos para la Constitución y el Funcionamiento del Consejo Nacional de Participación Social en la Educación, establece que en tanto no se concluya el proceso de transferencia de los servicios de educación básica al gobierno del Distrito Federal, la participación que le corresponde a esta entidad federativa, para

efectos de dicho acuerdo, será por conducto de la Subsecretaría de Servicios Educativos para el Distrito Federal de la Secretaría de Educación Pública.

Si a ello agregamos que el carácter de los consejos de participación social se considera como órgano de consulta, orientación y apoyo, limitándose a recoger opiniones y propuestas, a realizar estudios y en el mejor de los casos a analizar los programas y proyectos promovidos por el gobierno. Podemos decir que este tipo de consejos es inadecuado para incidir en la gestión pública, que no favorece el cambio de actitudes hacia la colaboración productiva de los actores participantes y que muy poco contribuye a cambiar la relación entre el gobierno y la sociedad, y a generar actitudes corresponsables. A lo más se trata de espacios que socializan información, que permiten conocer los puntos de vista de los diferentes actores involucrados en el tema de la educación y que abren algunas posibilidades a la crítica.

Por lo anterior, consideramos que la gestión del sistema educativo del Distrito Federal no puede realizarse con las instituciones que ya conocemos, no negamos la existencia de una instancia central, pero se requiere cambiar la estructura jerárquica actual.

Si se pretende realmente que la participación de la ciudadanía incida en la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas es necesario que la estructura sea acorde con la organización.

Al revisar la estructura legal y administrativa del Distrito Federal para la toma de decisiones en materia de planeación, observamos que presenta una estructura cupular en donde la participación ciudadana en la gestión de políticas sociales y públicas queda restringida y asume una actividad meramente delegativa.

En primer lugar y ubicada en la cúpula, las autoridades gubernamentales locales son (artículo 8 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal):

- I. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal;
- II. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal; y
- III. El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

Pero además, el Distrito Federal no es un estado de la Federación y por esta razón no es totalmente autónomo de las decisiones del presidente de la República y del Congreso de la Unión (cámara de diputados y senadores), lo cual significa que, en estricto sentido, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal no es todavía un auténtico congreso local y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal tampoco es del todo una constitución.

El artículo 87 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal establece que “la Administración Pública del Distrito Federal será centralizada, desconcentrada y paraestatal, de conformidad con lo dispuesto en este Estatuto y la ley orgánica que expida la Asamblea Legislativa, la cual distribuirá los asuntos del orden administrativo del Distrito Federal.

La Jefatura de Gobierno del Distrito Federal y las Secretarías, así como las demás dependencias que determine la ley, integran la administración pública centralizada.

Asimismo, la Administración Pública del Distrito Federal contará con órganos político-administrativos en cada una de las demarcaciones territoriales en que se divida el Distrito Federal; dichos órganos tendrán a su cargo las atribuciones señaladas en el presente Estatuto y en las leyes”.

La participación ciudadana presenta en esta estructura una situación desventajosa, porque los ciudadanos estarían ubicados en la base de la pirámide lo cual impide que ellos participen en la toma de decisiones de la cúpula, esto implica que su participación está limitada con su delegado y por ende su intervención es delegativa a la delegación política a la que pertenecen.

En este sentido, los instrumentos de participación ciudadana y los órganos de representación ciudadana previstos en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, originan que los ciudadanos sean sólo consultores para la planeación y no

para la toma de decisiones. Por ello se hace necesario que para eficientar la elección racional de la ciudadanía es necesario su acción colectiva y su participación con voz y voto en las decisiones locales.

Tomando en cuenta todo lo anteriormente descrito, consideramos que es difícil hablar en estricto sentido de una participación ciudadana en la política pública de educación media superior y superior en el Distrito Federal, y de igual manera no podemos catalogarla como política pública, sino como un programa de gobierno, en virtud de que no existen consejos ciudadanos en materia educativa en los que se encuentren representados el gobierno, la academia, los empresarios y los ciudadanos, además de que los mecanismos de participación ciudadana son relegados a segundo término

Aunque también podemos decir que el Distrito Federal se encuentra en una transición democrática marcada por tradiciones autoritarias que no ha podido superar, es por ello que el análisis de políticas públicas en esta entidad se limite a estudiar sólo políticas gubernamentales, y en el mejor de los casos a estudiar los cambios y evolución de la formulación tradicional de la hechura de las políticas.

En este ámbito de transición se permite la entrada a algunos actores externos los cuales son seleccionados por el aparato gubernamental quien si bien deliberadamente delega la implementación de algunas de las normas de participación, todavía puede ejercer la regulación política. La realidad que se vive en el Distrito Federal es de un incipiente nivel de democracia derivado de una tradición autoritaria, se mantiene la tradición centralista de subordinación, sólo modificando los viejos esquemas de intermediación y control. Debido a la transición democrática se generan espacios de participación ciudadana, pero estos procesos son incapaces de producir esquemas alternativos de gobernabilidad, se abren espacios pero no se genera realmente la participación, en este sentido la democracia es frágil lo cual sigue dando al aparato gubernamental la capacidad de imponer sus intereses.

Conclusiones

Los elementos conceptuales que nos ayudan a dar cuenta del significado y naturaleza de las políticas públicas, así como de las instancias y los mecanismos en que las políticas se producen y reproducen como tales, son sin lugar a dudas el concepto de Estado, de régimen político, de sistema político y de gobierno, a través de ellos se determina la particular manera de formulación e implementación de las políticas públicas en un país.

La implementación de las políticas públicas está determinada por la manera particular como los gobernantes disponen de los recursos institucionales para obtener los resultados deseados; por la lucha entre las distintas fuerzas de poder por imponer un determinado proyecto de dirección ideológica a la sociedad; por el grado en que la distribución del poder en las unidades del Estado y la sociedad se confrontan e interfieren en la consecución de los objetivos de las políticas públicas y con ello en las relaciones entre gobernantes y gobernados; por el grado en que las relaciones intergubernamentales se constituyen o no en una liga de transmisión de las acciones y decisiones de gobernantes y gobernados en el logro de un proyecto de gobierno.

Con la entrada en crisis del “Estado de bienestar” abocado a la satisfacción de las necesidades sociales, la legitimidad del gobierno se ve fuertemente cuestionada, se crea un espacio de interacciones y mediaciones entre actores e instituciones gubernamentales y no gubernamentales entre los cuales se generan pactos que cortan transversalmente el marco legal bajo el cual venía funcionando el Estado y con ello la ruptura del pacto sociopolítico que fundamenta la institucionalización del Estado, así como los límites del Estado como mecanismo de regulación social.

Al darse esta ruptura, el Estado no puede reducirse al gobierno como ocurría en el Estado de bienestar, e incluye en consecuencia a la sociedad civil o a la colectividad de ciudadanos y sus organizaciones, de modo que lo político como lo público ya no son identificados como lo gubernamental, ahora, al hablar de la toma de decisiones, implica

la elección de una serie de acciones que se pueden llevar a cabo en distintos sectores de la sociedad donde interactúan cualquier cantidad de actores que los guían distintos intereses. Dentro de esta constelación de intereses, el sistema político realiza el papel de filtro en el que en un primer momento, organiza estos intereses según mecanismos de conexión y desconexión en trayectorias ascendentes, pero no necesariamente lineales hacia puntos de decisión, dando origen a la agenda pública.

En base al fundamento de que el gobierno no puede resolver todos los problemas de la sociedad, la selección de la agenda pública ha de ser el producto de un ejercicio cada vez más democrático y más abierto. Desde este punto de vista la agenda pública no es una decisión unilateral de la autoridad, sino una consecuencia de la apertura a las prioridades sociales.

Si consideramos que las políticas públicas son cursos de acción orientadas a resultados, entonces, éstas renuncian a la idea de los órganos y las estructuras rígidas del pasado y se apoyan en la construcción de procesos verificables y abiertos que pueden ser objeto de evaluación pública. La evaluación se convierte en un elemento esencial de la política pública.

El proceso de implementación ya no es una caja negra con entradas y salidas, sino una tabla rasa que requiere de transparencia en los procedimientos en los que la participación ciudadana juega un papel muy importante, de acuerdo con la teoría de las políticas públicas a mayor participación mejores resultados y una mejor identificación de los problemas que conformarán la agenda pública.

No obstante, es necesario dejar en claro que una política pública lleva implícita la participación de la sociedad organizada en consejos ciudadanos conformados por representantes del gobierno, la academia, los empresarios y los ciudadanos que enfoquen sus esfuerzos a la solución de problemas, que definen actores concretos en situaciones concretas, los cuales son reconocidos y ordenados en el curso de la trayectoria del conflicto o de la cooperación entre varios actores, hasta alcanzar los

puntos de decisión dispuestos en las estructuras de las autoridades públicas. De lo contrario no estaríamos hablando de políticas públicas sino de programas de gobierno.

Dentro de este escenario, a partir de julio de 1997 al realizarse la elección directa del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el gobierno entrante afronta la necesidad de crear la estructura jurídico legal que le dé un carácter propio sin modificar su carácter de capital de la república y sede de los poderes federales, pero sobre todo sin dejar a su ciudadanía sin control alguno del Ejecutivo. Con una orientación democrática se aboca a dar solución a las demandas sociales, y a la articulación entre el control del régimen y las presiones sociales y políticas, y encaminarse hacia su configuración como una entidad con poderes propios y derechos políticos propios, iniciándose un proceso de creación institucional, de reforma jurídica y transformación de las prácticas del ejercicio de la gestión pública y de la relación misma entre los ciudadanos y sus autoridades.

Todo esto implicó conciliar una compleja legislación diseñada en otro contexto político, al mismo tiempo que combatir antiguos vicios, como los de un sistema político sustentado en un partido hegemónico, un fuerte presidencialismo y una cultura autoritaria con prácticas corporativas y clientelares. Este escenario, caracterizado por la correlación de fuerzas de los grupos en el poder y la lucha por la hegemonía, nos llevó a considerar el modelo de racionalidad limitada estructuralmente distorsionado como el marco en el cual se desarrolló nuestro trabajo.

Si utilizamos el modelo de racionalidad limitada para comparar la situación económica, política y social que impera en la ciudad de México, podemos observar que el escenario en el que trabajan los tomadores de decisiones para la implementación de las políticas públicas del gobierno de la Ciudad de México. En general y particularmente en materia educativa se encuentra enmarcado por situaciones socialmente diferenciadas, es decir, que en la toma de decisiones para la implementación de políticas públicas, la decisión no le corresponde a un solo actor, que las relaciones intergubernamentales juegan un papel muy importante, que los problemas son definidos de acuerdo a los intereses de los diferentes actores participantes, que debido a

restricciones legales y estructuras formales, la implementación de políticas públicas queda acotada dentro de reglamentaciones que no responden a las necesidades que la sociedad reclama.

Así mismo, encontramos un escenario estructuralmente distorsionado en virtud de que el poder y la capacidad de actuar de los actores sociales participantes se manifiesta en forma inequitativa, inequidad que genera posiciones antagónicas en las estructuras debido a que se representan intereses contrapuestos, y que estos elementos terminan por modelar el contexto. Así por ejemplo, en la ciudad de México se ven claras diferencias entre la política educativa implementada por el gobierno federal y la puesta en práctica por el gobierno del Distrito Federal, las barreras legales que tiene que enfrentar éste para implementar dicha política, la resistencia sindical al ver afectados sus intereses, la idea de ciudadanía y la forma en que el ciudadano debe participar en la elaboración e implementación de políticas públicas, sólo por mencionar algunas. De esta forma, a través de la racionalidad limitada se ponen de manifiesto las distintas limitaciones que tienen quienes formulan políticas públicas, para razonar dentro de una lógica causal, es decir, para entender los sistemas estructuralmente sesgados.

Dentro de este escenario, la implementación de las políticas públicas puede verse como un complejo entramado de toma de decisiones no necesariamente relacionales, explícitas ni coherentes, estas se convierten en el componente central del ejercicio de cualquier cargo público siendo el eje en torno del cual giran todos los demás actos. Sin embargo, también reconocemos a la toma de decisiones como constitutivas del accionar cotidiano con impacto en la vida de los ciudadanos. En este sentido, no consideramos que las decisiones correspondan al ámbito de los políticos y las acciones al ámbito de la administración, consideramos a la política pública como la implementación de una red de múltiples decisiones, que son las que dan forma final a la política pública en sí.

Reconocemos la asunción de la definición del problema como una decisión clave en el proceso de la implementación de políticas públicas, ya que enmarca el campo de acción de las acciones gubernamentales. Desde la noción de racionalidad limitada, las decisiones se toman a partir de la construcción de un modelo simplificado de la realidad, es decir, el reconocimiento del problema, sin embargo, los decisores en la práctica se encuentran con problemas diversos, en los que se tienen múltiples situaciones de toma de decisiones diferentes según las particularidades y combinaciones de las variables que intervienen en cada una, originándose un cuadro complejo y a la vez sumamente dinámico.

Para estos casos, desde el enfoque de racionalidad limitada se identifican las diferentes estrategias para la toma de decisiones según las características de la situación y por lo tanto, el grado de restricción de la racionalidad del decisor, el supuesto es que no siempre podemos tomar decisiones de la misma manera, o lo que es más grave aún, no siempre tomar decisiones de la misma manera es adecuado, práctico o viable política o técnicamente, por lo tanto la comprensión de la situación específica es clave para decidir de manera inteligente.

Nos queda claro que modificar prácticas basadas en la simplificación o la imitación es imposible, moviéndonos sólo en el plano de los saberes intelectuales o metodológicos. Se trata por tanto de transformar procesos de decisión, dada la complejidad de variables que intervienen en ellos, se hace necesario en estos casos desaprender para aprender en un juego simultáneo de reconstrucción-construcción, en el que la correcta formulación e implementación de políticas públicas juega un papel muy importante.

Al realizar el análisis de la participación de la ciudadanía en la elaboración de la política educativa de nivel medio superior y superior implementada por el gobierno del Distrito Federal desde el enfoque de políticas públicas, nos damos cuenta que si bien es cierto que se convocó a un Congreso de Educación Pública de la Ciudad de México donde participaron diferentes sectores de la sociedad, que existen organismos como el

Observatorio Ciudadano de la Educación que analizan y proponen soluciones al problema educativo por el que atraviesa la Ciudad de México y que se atendió a los reclamos de la ciudadanía para ampliar la cobertura educativa, también es cierto que aún cuando en la legislación del Distrito Federal existen los ordenamientos legales e instituciones que dan legitimidad y funcionalidad a la participación ciudadana como la Ley de Participación Ciudadana en el Distrito Federal y la Ley de Educación del Distrito Federal, es preocupante que a la fecha la Ley de Educación no haya entrado en vigor, por lo que la conformación de los consejos ciudadanos prescritos en ella se encuentra postergada y sigue rigiendo la Ley General de Educación instituida en 1993 donde los consejos ciudadanos que prescribe son considerados como órganos de consulta, orientación y apoyo, limitándose a recoger opiniones y propuestas, por lo que este tipo de consejos no son los que se necesitan para conformar la nueva gestión pública.

Un requisito indispensable para que la participación ciudadana sea posible es que la estructura sea acorde con la organización. Sin embargo al revisar la estructura legal y administrativa del Distrito Federal para la toma de decisiones en materia de planeación, observamos que es centralista, así lo deja ver su estructura cupular en donde la participación ciudadana en la gestión de políticas sociales y públicas queda restringida y asume una actividad meramente delegativa.

Se requiere entonces que para fortalecer la participación ciudadana en la toma de decisiones se invierta la pirámide y la participación no esté limitada con su Delegado y por ende su intervención deje de ser delegativa. Así mismo, los instrumentos de participación ciudadana y los órganos de representación ciudadana previstos en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, originarían que los ciudadanos no sólo sean consultores para la planeación, sino verdaderos actores para la toma de decisiones, lo que incidiría en eficientar la elección racional de la ciudadanía y su acción colectiva se envista de voz y voto en las decisiones locales.

En estricto sentido es difícil hablar de que exista una participación ciudadana en la política pública de educación media superior y superior en el Distrito Federal, o de una política pública como tal, siendo sólo un programa de gobierno.

Podemos decir que el Distrito Federal se encuentra en una transición democrática marcada por tradiciones autoritarias que no ha podido superar. En este contexto de transición se permite la entrada a algunos actores externos los cuales son seleccionados por el aparato gubernamental quien deliberadamente delega la implementación de algunas de las normas de participación, pero sin dejar de ejercer la regulación política. Sólo se modificaron los viejos esquemas de intermediación y control, se han generado espacios de participación ciudadana, pero estos procesos son incapaces de producir esquemas alternativos de gobernabilidad, se han abierto espacios pero no se genera realmente la participación, en este sentido la democracia es frágil, lo cual sigue dando al aparato gubernamental la capacidad de imponer sus intereses.

No negamos la existencia de políticas públicas en la materia, ni la utilidad que tiene el análisis de políticas, únicamente ponemos en claro que la transición democrática por la que atraviesa la Ciudad de México transita de un régimen autoritario a uno democrático, que es el impasse en el cual se cambia de un conjunto de transformaciones institucionales, así como de políticas ejercidas y manipuladas desde una élite en el poder, hacia otro escenario diametralmente opuesto el cual consiste en el diseño, definición y funcionamiento de una nueva política donde se pretende que prevalezcan la discusión y la apertura, al amparo de nuevas reglas del juego fundamentales para la dinámica inminente de la participación ciudadana.

Partiendo del análisis de como el gobierno de la Ciudad de México definió la alternativa de política educativa de educación media superior y superior aplicable en la Ciudad de México, podría decirse desde el enfoque de la racionalidad limitada que los elementos para conformar dicha política son insuficientes para lidiar con la complejidad causal propia de los sistemas sociales distorsionados estructuralmente. En este sentido,

el enfoque propuesto no implica una crítica a la orientación o los fines de las políticas públicas, muestra más bien ciertos vacíos en la racionalidad del gobierno del Distrito Federal que podrían llenarse con la correcta implementación de políticas públicas, considerando que el actuar de los tomadores de decisiones se encuentra definido por escenarios socialmente diferenciados y estructuralmente distorsionados.

Bibliografía

- Alcántara Manuel, *Gobernabilidad, Crisis y Cambios*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1995.
- Aguilar Villanueva, Luis F., *El Estudio de las Políticas Públicas*, Ed. Miguel Ángel Porrúa, México, 2002.
- Aguilar Villanueva, Luis F., *La Hechura de las Políticas*, Ed. Miguel Ángel Porrúa, México, 1992.
- Canto Chac, Manuel, *Introducción a las Ciencias de las Políticas*, Ed. Mimeo, México, 1995.
- Corona Armenta, Gabriel, *La Burocracia Sindical Frente a la Modernización del Estado Mexicano*, Ed. UNAM, México, 1998.
- De Ibarrola Nicoli, María, *Las Dimensiones Sociales de la Educación*, Ed. El Caballito, México, 1985.
- Ettore A. Albertoni, *Clase Política y Élités de Poder*, Ed. Plaza y Valdez, México.
- Guerrero, Omar, *La Administración Pública del Estado Capitalista*, Ed. INAP, México, 1980.
- Gramsci, Antonio, *Obras de Antonio Gramsci, Tomo 1*, Ed. Juan Pablos, 1ª edición, México, 1995.
- Grisore, Dominique y Robert, Maggiore, *Para Leer a Gramsci*, Ed. Zero 1ª edición, Barcelona, 1976.
- Hernández Mellado, Roberto, *Participación ciudadana Institucionalizada y Gobernabilidad en la Ciudad de México*, Ed. Plaza y Valdez, 1ª edición, México, 2001.
- Hugues Portelli, *Gramsci y el Bloque Histórico*, Ed. Siglo XXI, 17ª edición, México, 1992.
- James Buchanan- Gordon Tullok, *El cálculo del Consenso*, Ed. Planeta, México, 1993.
- Martinelli, José María (coord.), *Políticas Públicas para el Nuevo Sexenio*, Ed. Plaza y Valdez, México, 2002.
- Vega, Juan Enrique (coord.), *Teoría y Política en América Latina*, Centro de Investigación y Docencia Económica, México.

Zicardi Alicia, *Gobernabilidad y Participación Ciudadana en la Ciudad Capita*, Ed. Miguel Ángel Porrúa, México, 1998.

Artículos y revistas:

González Madrid, Miguel, "A qué llamamos Políticas Públicas" en *Políticas Públicas para el Nuevo Siglo*, Revista de Ciencias Sociales y Humanidades, año 19, número 46 julio-diciembre de 1999, UAM Iztapalapa, México.

Helguera Bailleres, José Enrique, "Las Relaciones Intergubernamentales en la Implementación de Políticas Públicas: Hacia la Modernización de la Gestión Pública", material proporcionado en el Seminario Taller Análisis de Políticas Públicas para Asuntos de Gobierno, México, 2005.

Enlace, Boletín del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., México.

Documentos oficiales:

Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, México D.F., mayo de 1992.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Ley de Educación del Distrito Federal.

Ley de Participación Ciudadana en el Distrito Federal.

Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2001-2006.

Páginas electrónicas:

Calvo, Juan, "Mucho Camino por recorrer", Ponencia presentada en el Primer Congreso de Educación Pública de la Ciudad de México, disponible en <http://www.alternativaeducativa.df.gob.mx/ponencias/>

De la Rosa Rodríguez, José Javier, "Participación Ciudadana en Políticas Públicas: condición para una gobernanza democrática", en Conceptos y Temas Básicos sobre Políticas Públicas y Sociales, <http://www.noucycle.org/arxiu3/gobernanza.html>

García Vázquez, Lilia, "Ejercicio de Facultades y Atribuciones Legales", Ponencia presentada en el Primer Congreso de Educación Pública de la Ciudad de México, disponible en <http://www.alternativaeducativa.df.gob.mx/ponencias/>

Gómez Lucio, Guadalupe, "Sembrar el Bachillerato en Zonas Marginadas", Ponencia presentada en el Primer Congreso de Educación Pública de la Ciudad de México, disponible en <http://www.alternativaeducativa.df.gob.mx/ponencias/>

López G., Susana, "Líneas Estratégicas de Desarrollo" en ANUIES, La Educación Superior Hacia el Siglo XXI, aprobado en la XXX Sesión Ordinaria de la Asociación, disponible en http://www.susanalopezg.com/globalizacion/sl_políticas5.html

Maqueo Gómez Lucio, María Guadalupe, "Política Educativa del Gobierno de la Ciudad. Nivel Medio Superior", disponible en <http://www.anuario.ajusco.upn.mx>

Ordóñez Pérez, Demetrio, "Políticas Públicas, Poder Local y Participación Ciudadana" en el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, disponible en <http://www.monografías.com/trabajos15/poder-ciudadano/poder-ciudadanohtml>.

Observatorio ciudadano de la Ciudad de México, "La Educación en el Distrito Federal y la reforma al Artículo 122", segunda parte, debate educativo Número 5.

Periódicos:

"La implementación de las Políticas", en suplemento Página Uno del Periódico unomásuno, 16 de enero de 2004.