INVESTIGACIÓN TEMÁTICA

Revista Mexicana de Investigación Educativa
septiembre-diciembre 2001 vol.6, núm 13
pp. 455-476

¿Sirve de algo criticar a la SEP?

Comentarios a la Memoria del sexenio 1995-2000

*Pablo Latapí Sarre**

* Investigador del Centro de Estudios sobre la Universidad de la UNAM. Edif. Unidad Bibliográfica, 4° piso, Centro Cultural Universitario, CU, CP: 04510, CE: platapis@avantel.net

Resumen:
Este trabajo considera cinco temas de política educativa que fueron objeto de mis cuestionamientos a lo largo del sexenio, analizando si las críticas parecen haber tenido alguna influencia en las políticas. Los cinco temas son el autoritarismo y el triunfalismo oficialista; la imposibilidad de incrementar el gasto educativo; el encubrimiento de los resultados de las evaluaciones; la participación social; y la distribución a los estados de los recursos federales para educación básica. El análisis concluye que en un caso las críticas fueron ignoradas; en cuatro el discurso de la autoridad se atenuó, con uno en el que la información se amplió y otro en el que hay indicios de que las políticas se rectificaron; y dos casos también en los que las críticas se reconocieron implícitamente.

Abstract:
This article examines five issues of educational policy which were commented upon critically by the author during the past federal administration in Mexico. The purpose of this review is to explore whether public criticism had some influence on policy. Issues examined are: the authoritarian attitude of government concerning information provided to society; the alledged impossibility of increasing educational expenditure; reluctance to inform about effective learning achievement of students; lack of participation of society; and unsatisfactory criteria for distributing to the states federal resources for basic education. The author concludes: in one case criticism was totally ignored, in four cases some reaction to criticism is noticeable (either by providing more information to society or by shifting policy); in two cases criticism was implicitly acknowledged.

Palabras clave: participación social, diálogo informado, agentes de decisión, políticas públicas.

Key words: Social participation, informed dialogue, decision makers, public policies.

Introducción

Las memorias de gestión que por ley publican las secretarías del gobierno federal son documentos fundamentales para reconstruir las acciones de las sucesivas administraciones. En el caso de la secretaría de Educación Pública constituyen una base documental de gran utilidad tanto para los historiadores como para cuantos se interesan en comprender mejor el presente de la educación nacional, adentrarse en la génesis y naturaleza de sus problemas, constatar la permanencia de situaciones indeseables a través del tiempo o comprobar, también, las condiciones de los programas exitosos.

Las autoridades de la SEP del sexenio pasado publicaron la *Memoria del quehacer educativo 1995-2000,* que resume y evalúa, desde el punto de vista oficial, el conjunto de su gestión. Se trata de un texto amplio (850 páginas en dos volúmenes) que reúne características novedosas: los 20 capítulos que lo integran aparecen firmados por los funcionarios responsables de las áreas en cuestión, se incluyen tres colaboraciones de secretarios de Educación estatales (de Aguascalientes, Baja California y Estado de México) con la intención de resaltar el federalismo; el texto privilegia lo cualitativo sobre lo cuantitativo y los autores explican detalladamente lo que se hizo y por qué añadiendo, en algunos casos, elementos que dan razón de las dificultades o fracasos.

Hay que agradecer a la anterior administración haber documentado de manera responsable la obra de un sexenio particularmente intenso y complejo, en una publicación que será de gran valor para el nuevo gobierno, no menos que para los estudiosos del desarrollo educativo nacional.

Una lectura personal

Mi lectura de este documento ha buscado, preferentemente, aquellos asuntos que fueron objeto de mis críticas a lo largo del sexenio, principalmente en la revista *Proceso*, con objeto de comprobar si mis observaciones (y las de otros investigadores independientes) tuvieron algún impacto en las apreciaciones finales de la historia oficial.
Selecciono en este ensayo cinco asuntos en los que las políticas o acciones de la SEP fueron objeto de mis cuestionamientos,[1] con el fin de analizar la manera como aparecen en la *Memoria* y de concluir si en ella fueron o no atendidos; ellos son: (además de la falta de una visión integradora de la política educativa), el autoritarismo y la manipulación de la información, la imposibilidad de incrementar el gasto en el rubro, el encubrimiento de los resultados de las evaluaciones, la participación social y el federalismo educativo. Es una "lectura crítica de mis críticas" que, más allá de la referencia personal, pretende examinar dos aspectos: *1)* la forma en que se entregan a la siguiente administración algunos asuntos que en su momento fueron cuestionados (con objeto de que el nuevo gobierno pueda elaborar una agenda de discusión de asuntos pendientes); *2)* si se advierte que las críticas fueron de alguna utilidad, infiriendo de un caso particular elementos para un asunto que interesa vivamente a los investigadores de la educación que publicamos opiniones independientes.[2]

Falta de una visión integradora

Varias veces se dejó sentir (y así lo expresamos algunos comentaristas) en la SEP la falta de una visión de conjunto que integrara, ordenara y diera sentido a la compleja actividad de esta Secretaría; no es extraño que esta carencia se refleje en el documento que comentamos. Lo que se echa de menos no es un marco filosófico en sentido estricto, que no corresponde elaborar al Estado; en ese plano al gobierno mexicano le ha bastado, hasta ahora, referirse a los principios y orientaciones del artículo tercero Constitucional. Lo que se echa de menos es algo mucho más modesto: un marco conceptual que ordene y sistematice las variadas cuestiones que debe atender la política educativa y que ofrezca elementos para relacionar —y en su caso jerarquizar— unas acciones respecto de otras.

Esta carencia no fue una característica exclusiva del pasado sexenio, ha sido una constante en todos los gobiernos.[3] Por falta de este marco integrador, la *Memoria* resulta un documento sin estructura, una yuxtaposición de ensayos en capítulos inconexos, cuya interrelación está dada sólo por las afinidades de los puestos de los funcionarios autores; a los capítulos no los une un orden inteligible porque no hay un planteamiento analítico previo de lo que es la educación pública como materia u objeto de la acción del Estado. No son suficientes, en mi opinión, las consideraciones que el secretario Miguel Limón presenta en el capítulo inicial afirmando que las acciones del sexenio se ajustaron a las disposiciones legales; que los objetivos, metas y políticas se inscribieron en la tradición educativa del país (que parece suponer sin rupturas de continuidad), y que se tomaron en cuenta las tendencias prevalecientes en México y en el mundo, las cuales tampoco se especifican.

A lo largo de la obra aparecen algunos conceptos potencialmente ordenadores, como los puntos fundamentales del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) —federalismo, currículum, magisterio, participación social— o los clásicos criterios de cobertura, equidad, pertinencia, eficacia, eficiencia y calidad que son, sin duda, referentes operativos de muchas acciones emprendidas. Las actividades realizadas para mejorar el currículum o las innovaciones en la informática o las reformas efectuadas al Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP), por poner ejemplos, aparecen sin relación con una visión de conjunto que les dé unidad y sentido.

En tiempos pasados había cierto acuerdo en que un sistema educativo realizaba varias funciones sociales: la académica, la de selección social, la ocupacional, contribuir al incremento de la productividad, fomentar la cohesión y el control de la sociedad e impulsar la investigación. Hoy las concepciones del desarrollo han variado, pero sigue en pie la necesidad de reducir a una unidad conceptual inteligible la enorme variedad de asuntos de un sector tan complejo como es el educativo.

Como sugerencia, propongo en el Anexo [al final del artículo] una manera de aproximarse a una visión sistémica de la política educativa. A continuación examino los cinco asuntos anunciados.

Autoritarismo oficialista

Un objeto de mis observaciones críticas en el sexenio anterior fue la actitud autoritaria que se manifestaba ocasionalmente en la manera como algunas autoridades de la SEP trataban determinados asuntos. Señalé, repetidas veces, el tono triunfalista de ciertos documentos o informes,[4] debilidad por lo demás que afecta a todo gobierno y más a los del priismo, caracterizado por su tradicional autoritarismo. Grave me pareció que la inclinación al triunfalismo se manifestara en el manejo de algunas cifras estadísticas sobre la eficiencia del sistema educativo, el incremento del gasto o de los salarios de los maestros y, especialmente, que la Subsecretaría de Planeación y Coordinación "metiera mano" (corrigiéndolas "hacia atrás") a estadísticas ya publicadas en los informes de gobierno del Presidente, y avaladas por la máxima autoridad oficial, por el afán de mostrar una imagen más positiva de las acciones gubernamentales, en contradicción con la práctica internacional.[5]

Debe decirse, y me complace reconocerlo, que este triunfalismo aparece relativamente mitigado en la *Memoria*, empezando por que no hay en ella ni un capítulo estadístico ni otro sobre financiamiento de la educación en los que pudieran aparecer los temas cuestionados.[6] Sería prolijo analizar los vestigios del triunfalismo en la *Memoria*, dado que es un documento escrito por una veintena de autores; pero el tono general es cuidadoso, matizado y a veces autocrítico; en su género, se distingue por su mesura.

El capítulo de la *Memoria* (p. 41 ss.) firmado por el secretario Limón incluye un apartado sobre "las insatisfacciones". Aunque no hay referencia a ningún asunto concreto, se expresan reflexiones acerca de los límites, deficiencias e insuficiencias de la gestión gubernamental y se confiesa un sentimiento de inconformidad. Esta perspectiva se advierte saludablemente en muchos otros capítulos. Cabe aquí una reflexión sobre la psicología del funcionario público: es perfectamente comprensible que aquellos capaces, responsables y dedicados que han trabajado intensamente en las tareas que les han sido encomendadas lleguen a la conclusión de que las cosas no se pueden hacer mejor; es un proceso psicológico normal, que los críticos externos no sólo debemos tomar en cuenta sino aceptar que también nosotros estamos sujetos a él. Pero es un proceso que tiene que ser contrarrestado por puntos de vista independientes.

Imposibilidad de incrementar el gasto educativo

Año con año, al discutirse el presupuesto de egresos de la federación en la Cámara de Diputados, las autoridades educativas sostenían que era imposible rebasar los niveles tradicionalmente asignados al gasto en este rubro (alrededor de 4% del PIB para el gasto federal y de 6% para el total); "no hay más recursos" era la respuesta tajante a cualquier intento de replantear sobre otras bases la distribución presupuestal y de fortalecer las finanzas educativas del país, ante las necesidades presentes y, sobre todo, futuras.[7]

Esta situación fue objeto de mis cuestionamientos repetidas veces[8] sobre todo al cotejar la actitud del presidente Zedillo con sus afirmaciones cuando era titular de la SEP y al comparar este "mito del 6%" con la generosidad con que el gobierno federal trató la quiebra bancaria y acudió a otros rescates. También critiqué que la SEP no diera cifras del gasto por habitante o por alumno sino sólo datos globales que no resultaban significativos.

La *Memoria*, como he dicho, no tiene un capítulo sobre financiamiento. La tercera edición del *Perfil* rehizo por completo y actualizó el relativo al tema ; el nuevo texto responde implícitamente a algunos de los cuestionamientos hechos, por ejemplo al dar con mayor detalle las cifras de gasto educativo por alumno y por habitante en edad escolar. En cuanto al monto total —federal o público— las autoridades persisten en sostener que no es posible rebasar su actual nivel: "sería muy difícil esperar incrementos elevados de la proporción que éste representa en cuanto al gasto programable total, sin que se incrementen los recursos de que dispone la federación, puesto que ello significaría desatender otros renglones de importancia para el desarrollo nacional" (*Perfil*, 3ª edición, p. 178).

Al fundamentar el argumento en la proporción del gasto programable que representa el rubro educativo se excluye, automáticamente, toda comparación con las estratosféricas cantidades destinadas al servicio de la deuda pública; tampoco se proporcionan al lector las dirigidas a atender los endeudamientos incurridos por el Fobaproa y otros rescates, lo que sería indispensable para afirmar que el gasto educativo tuvo prioridad en el conjunto de las políticas gubernamentales. Por otra parte, ahora se da un argumento falaz al afirmar que el porcentaje del gasto público en educación respecto del total —en comparación internacional— es el mayor de todos los países de la OCDE; para que este argumento fuera probatorio habría que introducir en la comparación la proporción que representa la población en edad escolar respecto de la total que, obviamente, es mucho más alta en el nuestro que en los demás países de la OCDE; esta

comparación relativizaría la posición de México. Concluir, por tanto, que "esto confirma que para el Estado mexicano la educación tiene una alta prioridad"[9] parece, al menos, simplista.

Puede concluirse en este punto que a fines del sexenio la SEP procedió a efectuar y publicar análisis más detallados de las finanzas educativas lo que, probablemente, no fue ajeno a los cuestionamientos que hicimos algunos críticos. Por otra parte, se aferró a su posición de considerar imposible el incremento del gasto federal en educación, aunque reconoce que los requerimientos financieros serán mucho mayores en el futuro.

Encubrimiento de los resultados de aprendizaje

Muy loables fueron los esfuerzos realizados por las autoridades de la SEP para constituir un sistema nacional de evaluación educativa; técnica y políticamente, se dieron pasos muy importantes para dar un seguimiento a nivel federal y estatal, en diversos aspectos.

No obstante, en el caso de casi todas las pruebas nacionales e internacionales que se aplicaron a los alumnos de primaria y secundaria para medir su aprovechamiento, las autoridades se rehusaron, persistentemente, a publicar los resultados de un modo claro y significativo. Afirmaban que éstos se ponían a disposición de las autoridades estatales, con la recomendación de hacerlos llegar a supervisores, directores y maestros, y que a los docentes se les entregaba un reporte personal y privado (lo que no hemos podido comprobar). Nunca se dio a la opinión pública información clara sobre lo que los alumnos de educación básica aprenden efectivamente respecto del currículum establecido. Éste fue el punto que critiqué en varias ocasiones.[10]

Las pruebas aplicadas fueron muchas: las anexas a la Carrera Magisterial para medir el factor aprovechamiento escolar (seis millones de alumnos cada año), las relacionadas con los "estándares nacionales" en español y matemáticas, las del Estudio de Evaluación de la Primaria en 27 entidades federativas a partir de 1996 (del cual no se vuelve a hablar en los *Informes* desde 1998), las del estudio Factores de contexto, las del Instrumento de Diagnóstico de Alumnos de Nuevo Ingreso a Secundaria (IDANIS), que mide habilidades, las evaluaciones del Programa para Abatir el Rezago Educativo (PARE) así como —independientemente de la SEP— los exámenes del Ceneval a los aspirantes a ingresar a la enseñanza media superior.

De varios de estos estudios (PARE, estándares nacionales), las autoridades sólo informaron que "están en proceso" aunque tienen varios años de efectuarse (*Perfil*, 3ª. edición, p. 127); del de Evaluación de la Primaria sólo se dice que de él "se obtiene información de los niveles de logro educativo de los alumnos de 2º a 6º grados", sin dar ningún dato (Ibíd., p. 126*). S*ólo se han publicado, que sepamos, además de los resultados del Ceneval, los de los exámenes anexos a Carrera Magisterial para evaluar el desempeño profesional del maestro. Pero éstos se han publicado sólo en cuadros que presentan la distribución porcentual de los resultados por entidad federativa.[11] Esta presentación tiene, además, dos serias deficiencias: compacta los promedios de varios años de aplicaciones por lo que no se puede apreciar la evolución en el tiempo[12] y se elimina a todas las escuelas incompletas y de multigrado y a todas las de cursos comunitarios, que son las de logro académico más bajo. Asimismo, se ocultan los resultados de los "estándares nacionales" (que serían exámenes de "criterio", no de "norma"), de los que se dice en el último *Informe de labores* (p. 155):

> Se decidió postergar la difusión de las conclusiones del estudio hasta contar con una base de datos importante que permitiera efectuar comparaciones en el tiempo, así como alcanzar mayor precisión respecto a las diferencias observadas entre diversas unidades de análisis [...]; una vez concluido el procesamiento se darán a conocer los resultados del estudio [...].

Respecto de varias evaluaciones internacionales en las que el país participó,[13] la SEP ha sido también renuente a aceptar y publicar los resultados. Tomemos el caso del Tercer Estudio Internacional de Matemáticas y Ciencias, TIMSS, por sus siglas en inglés): México participó con otros 49 países en la preparación y aplicación de la prueba en 1994 y 1995 pero, al conocer nuestros resultados (penúltimo lugar), las autoridades solicitaron que éstos se excluyeran de la publicación. En 2000 se hizo una segunda aplicación con la misma muestra, por cierto representativa, de escuelas primarias y secundarias. La *Memoria* (p. 676) relata estos hechos y remite al último *Informe de labores*, en el que —se dice— se publicarán los resultados. En cuanto a la decisión de no dar a conocer los de la primera prueba, extrañamente afirma: "Bien podemos expresar que nuestro país cumplió con su participación internacional y logró permanecer en este proceso, aun cuando decidió no participar en la publicación de resultados"; no da más explicación. Uno se pregunta: ¿por qué tomó esa decisión? ¿Y para qué se participa entonces en un ejercicio internacional?

El lector que consulte el *Informe de Labores 1999-2000* (p. 158) encontrará algunos datos de la segunda aplicación del TIMSS y una nota al pie (p. 162) en la que se indica que "los resultados integrales" serán dados a conocer en un documento más amplio del que no se da referencia alguna; así se postergó la publicación de la información hasta el final del sexenio. Sorprenden dos cosas en lo que finalmente se publica respecto de esta prueba: *1)* no se da ninguna información sobre el sitio relativo de México en la comparación internacional (ni en la primera ni en la segunda aplicación), que es uno de los principales objetivos del TIMSS, ese dato se sigue considerando reservado, como si fuera de seguridad nacional; *2)* repetidamente se afirma que los resultados de la segunda aplicación fueron superiores a los de la primera, realizada cinco años antes, lo que —se apunta— se debe a "las transformaciones en las estrategias y prácticas de la enseñanza" (p. 159).

De esta manera las diferencias entre ambas aplicaciones (sin que se den a conocer con precisión las de la primera), sirven a una conclusión triunfalista. Ciertamente es útil que se publiquen estas diferencias por tipo de escuela, área de estudio y grado de marginación de los municipios en que éstas se encuentran, pero no se entiende por qué las autoridades evaden informar con sencillez acerca de lo que realmente demostraron saber nuestros alumnos de primaria y secundaria en una prueba que toma en cuenta el currículum real del país con las necesarias adaptaciones culturales, y sobre nuestra posición en relación con otros países.[14] ¿Para esto se participa en evaluaciones internacionales?

La *Memoria* aún reserva una sorpresa al estudioso: presenta una especie de "teoría de la difusión de los resultados de las evaluaciones" construida *a posteriori* para justificar el comportamiento de la SEP. Sus principios son los siguientes:

> La evaluación educativa es útil cuando sirve para mejorar y construir soluciones a las deficiencias, no cuando se utiliza para la descalificación. La SEP ha juzgado conveniente utilizarla, en primer lugar, al interior del sistema educativo para reflexionar y comprender los resultados de la evaluación, así como para perfeccionarla. Ahora ya hemos llegado al punto en que se podrá responder con más fuerza [sic] a la demanda de la sociedad por conocer los resultados del sistema educativo (*Memoria*, p. 25, cap. de Miguel Limón).

En el capítulo de la *Memoria* relativo a la evaluación —que aunque más extenso poco añade a la información del último *Perfil* o *Informe*— se establecen cuatro principios de esta teoría:

> Si aceptamos que la evaluación debe servir para mejorar y no para descalificar, debemos ser cautelosos en la difusión de sus resultados, observando las siguientes fases [sic]: Primera. Es necesario contar con la seguridad de que lo que se desea y puede evaluar realmente es lo más importante, y que los resultados empleados efectivamente miden lo que se quiere, en diversas situaciones y repeticiones. Segunda. No deben existir errores o, al menos, deben ser muy pequeños en lo relativo a la lectura o captura de información y a la calificación. Tercera. Los análisis deben ser rigurosos, pero sus resultados y la metodología empleada deben ser comprendidos por los usuarios para evitar las descalificaciones infundadas. Cuarta. Para evitar su uso con la finalidad de exhibir a las escuelas o docentes, *se debe proporcionar a cada agente educativo, o a la sociedad, sólo la información que requiere para mejorar lo que es de su competencia* (cursivas nuestra).

Los tres primeros principios son obvias responsabilidades que la propia SEP debe atender en los exámenes que ella misma diseña y aplica; en las pruebas internacionales también le corresponde vigilar su consistencia metodológica y la rectitud en su aplicación. El cuarto principio (obviamente el principal) es totalmente inaceptable: se establece que sólo tiene derecho a conocer los resultados de una evaluación aquel que tiene competencia para mejorarla. Como para el funcionamiento del sistema educativo quienes "tienen competencia" son las autoridades federales y estatales, queda excluida la sociedad, los periodistas, los investigadores, los partidos de oposición y los simples ciudadanos que pagan sus impuestos y quisieran pedir cuentas a las autoridades acerca del nivel efectivo de este servicio público; a todos ellos se les niega el derecho a conocer los resultados de las evaluaciones. Ésta es la concepción que sostuvo la SEP respecto de la transparencia informativa y de la rendición de cuentas en este asunto fundamental.

No entro en detalles sobre la manera como la *Memoria* informa acerca de las diversas pruebas aplicadas durante el sexenio. Extraña la afirmación de que los instrumentos y métodos para evaluar el factor aprovechamiento escolar de la Carrera Magisterial "son válidos y confiables" (*Memoria*, p. 679), cuando son conocidas numerosas irregularidades que afectan la aplicación de estos exámenes: suplantación de alumnos por los más aplicados "para que nuestro grupo salga bien", falta de controles y sesgos inducidos por influencias políticas y sindicales que han desvirtuado el sentido evaluativo de Carrera Magisterial, etcétera.[15] Se confirma lo que afirmé (por cierto antes del 2 de julio):

> A algunos ciudadanos nos queda la impresión de que detrás de esta manera de proceder está el ogro filantrópico: la actitud de algunos funcionarios, característicamente priista, de sentirse dueños de la información; nos dan a conocer sólo lo que les

> conviene, arrogante y paternalmente [...] Lo malo es que esta actitud triunfalista nos impide conocer la realidad nacional y superar nuestros problemas.[16]

La participación social

Tema recurrente en mis comentarios fue la necesidad de una mayor participación de la sociedad tanto en el funcionamiento cotidiano de las escuelas como en la toma de decisiones de la política educativa; las disposiciones de la Ley General de Educación (LGE) y los buenos propósitos del Programa de Desarrollo Educativo (PDE) fueron viéndose más y más lejanos a medida que avanzaba el sexenio.[17]

Los consejos de participación escolares, municipales y estatales no han llegado a funcionar según lo prescribe la ley; con algunas excepciones, ni la SEP ni los gobiernos estatales les han prestado la atención necesaria; las autoridades tampoco han promovido las adecuaciones legales que dicta la experiencia. Quizás para contrarrestar estas deficiencias, el Secretario decidió constituir, a mediados de 1999, el Consejo Nacional de Participación Social pero la composición, estructura y tamaño de este organismo resultaron enteramente desafortunados, como lo hice notar en su momento.[18]

En este tema, la *Memoria* (p. 24), se limita a mencionar la creación de este consejo nacional enfatizando su carácter representativo; a la SEP le parece normal que en un órgano de la sociedad estén fuertemente representados los funcionarios y autoridades "con el fin de que puedan contribuir con su conocimiento y experiencia a la riqueza del debate", así como los representantes del sindicato magisterial. Considera también que el nuevo órgano tiene dos méritos: haberse establecido "con el consenso de todas las autoridades del país" y haber "despejado temores sobre los riesgos que representa la apertura de nuevos mecanismos [...]" Ésta fue la óptica gubernamental acerca de la participación de la sociedad.

Sin embargo —en lo que puede advertirse cierta receptividad a las críticas— la *Memoria* acepta que "seguramente la composición y atribuciones de este órgano habrán de variar conforme la experiencia lo vaya determinando". En todo caso, las afirmaciones de este documento son ilustrativas para comprender la manera en que la última administración priista entendía la participación de la ciudadanía en la educación.

El tema de la participación social —uno de los ejes fundamentales del ANMEB, no hay que olvidarlo— se fue desvaneciendo en los *Informes de labores* a lo largo del sexenio; en el último (p. 259) se absuelve en unas pocas líneas. Sin dar información concreta sobre los avances, el texto es un ejemplo de generalidad y de lo que he llamado "la huida al deber ser": "Es, sin embargo, importante, destacar la necesidad de seguir trabajando en favor de una mayor participación social en la educación y el desarrollo de mecanismos de rendición de cuentas por parte de las diversas instancias responsables de la impartición de los servicios."

Semejante es el tratamiento, breve y tangencial, que da a este tema el Subsecretario de Planeación y Coordinación en la *Memoria* (p. 82 ss.):

> Es preciso insistir en la importancia de alentar y encauzar constructivamente la participación de los padres de familia y las comunidades en la educación, de manera que podamos asegurar que la actividad que se desarrolla en los centros escolares responda efectivamente a las expectativas que se tienen sobre su desempeño y sus resultados.

Y añade, en cómoda fuga al *desideratum* futuro:

> En adelante la escuela de los mexicanos debe construirse sobre la base de la confianza en el personal directivo de las escuelas, el acceso a la información transparente sobre el funcionamiento de las mismas, decisiones bien fundadas y logradas por consenso y mecanismos claros de rendición de cuentas.

Lo que no se hizo se remite ahora al ojalá.

En este capítulo conviene también dejar constancia de la falta de respuesta de las autoridades a los más de cuarenta comunicados publicados por Observatorio Ciudadano de la Educación, iniciativa ciudadana en que participamos varios investigadores de la educación y que dirigió preguntas concretas a las autoridades. En la concepción priista de la participación social quedaba excluida y debía ignorarse toda intervención no organizada ni controlada por el propio gobierno.

Federalismo y finanzas educativas

Asunto central de la política educativa en el sexenio fue el federalismo; consecuentemente, ocupó también un lugar privilegiado en los informes oficiales; las autoridades se muestran orgullosas de lo logrado y en la *Memoria* se le dedica el primero de los capítulos temáticos. En la concepción oficial, federalismo significa transferencia a los estados de las atribuciones operativas y, en este sentido, se rebasaron las metas iniciales pues se descentralizaron varios importantes servicios además de la enseñanza básica.

Dos aspectos fueron objeto de mis observaciones críticas. El primero fue la concepción estrecha del federalismo educativo, que reserva a la federación todas las atribuciones importantes y reduce la intervención de los gobiernos estatales a funciones de ejecución o meramente complementarias; el gobierno federal mantiene una posición de poder superior y tutelaje respecto de los de las entidades federativas; concepción que quedó plasmada en la LGE. Desde la promulgación de ésta, en 1993, varios comentaristas señalamos la incongruencia de esta concepción con el federalismo establecido en la Constitución,[19] la disminución de la soberanía de los estados en materia educativa y el hecho de que, en virtud de su artículo 124,[20] los silencios de la ley favorecen a los estados.

La *Memoria* se ufana de los avances del federalismo y de que los estados "que originalmente desempeñaban un papel pasivo en el diseño de la política educativa nacional, han venido impulsando, cada vez con mayor ímpetu, sus propias iniciativas e imprimiendo su sello propio a la función educativa" (p. 50). No se precisa, sin embargo, de qué iniciativas o de qué asuntos se trata. También contiene una referencia a la discusión sobre el sentido del federalismo y a las críticas de investigadores y gobiernos estatales:

> Se dice que la SEP conserva todas las decisiones sustantivas y que los Estados son simples administradores de los servicios. Estos puntos de vista merecen nuestro respeto; sin embargo, nos permitimos disentir y afirmamos que no corresponde con la realidad actual y, sobre todo, no alcanzan a dimensionar la federalización como un proceso que se va desplegando de manera gradual (*Memoria*, p. 81).

Con expresiones muy generales, remitiendo al futuro la superación de las deficiencias y haciendo equilibrios verbales, se añade:

> Sin embargo, debe reconocerse que todavía no se despliegan plenamente los efectos del federalismo en la vida propia de cada escuela. Sería imposible que una evolución de esta naturaleza ocurriera de manera instantánea y muy difícil que se consumara en unos cuantos años (*Memoria*, p. 50).

En la óptica de que "los cambios necesariamente han de ser graduales", se evita una definición más clara de las funciones y atribuciones que en el futuro corresponda asumir a los estados y a los municipios. El lector, en suma, se queda sin respuestas respecto de lo logrado o del marco normativo sobre el que se puedan juzgar los avances; toda deficiencia cabe bajo el manto generoso de un indefinido gradualismo.

El segundo aspecto que criticamos sobre este tema fue el financiero, concretamente, las pautas con que se distribuyen a las entidades federativas los recursos federales para la educación básica y normal. Con Manuel Ulloa elaboramos un estudio detallado, cuyos planteamientos y conclusiones expusimos, desde 1996, ante el Subsecretario de Planeación y Coordinación de la SEP, quien lo rechazó obcecadamente y se negó a poner en marcha —como sugeríamos— un proceso de revisión de los criterios de distribución de estos recursos.[21] Se realizó un seminario privado en Aguascalientes para discutir este asunto con el Subsecretario y, posteriormente, él convocó a un grupo de investigadores especializados en estos temas a una reunión en la que se dedicó a justificar sus posiciones; prometió organizar una segunda, que nunca se realizó.

Probablemente el descrédito en que incurrió este funcionario entre los investigadores que trabajan temas de financiamiento educativo lo llevó, queremos interpretarlo así, a suavizar sus opiniones sobre este punto a fines del sexenio. En la tercera edición del *Perfil* se rehace por completo el capítulo sobre el financiamiento, donde se lee:

> La SEP ha insistido en que la distribución de responsabilidades financieras entre estados y federación no es todo lo satisfactoria que pudiera desearse. Los cambios en la proporción de los recursos que se transfieren a cada entidad federativa han sido moderados en los últimos años y, como se dijo, las disparidades actuales son esencialmente iguales a las de 1992. Es claro que *en algún momento deberá avanzarse hacia esquemas de concurrencia más equitativos*... (cursivas nuestras, *Perfil*, 3ª edición, p. 183).

Y ante la necesidad de incrementar el gasto del país en educación sugiere buscar "novedosos esquemas de financiamiento" (*Perfil*, 3ª edición, p. 188) y "efectuar reflexiones y análisis más profundos en torno a diversos aspectos del financiamiento educativo que representan desafíos importantes para el desarrollo del sector..", entre los cuales está "la participación relativa de los estados y municipios en el financiamiento de sus sistemas educativos y la búsqueda de fórmulas de concurrencia..." (Ibid., p. 189).

También la *Memoria* (en el capítulo sobre federalismo firmado por el mismo funcionario) refleja una rectificación, a regañadientes, en este punto. Reconoce que algunos estados están insatisfechos con la actual distribución de los recursos, que utilizan estos fondos federales para subsidiar las escuelas de origen estatal en vez de aplicar los propios y señala diversas irregularidades en la administración financiera de algunos estados, problemas todos que "deben superarse" (p. 78). Entre las soluciones sorprende que se proponga, ahora sí, lo que se rehusó repetidamente: que "la ciudadanía debe tener a su alcance los elementos para conocer ampliamente y con la claridad que reclama el caso, la forma en que se emplean los fondos y la calidad [...] de los servicios que se prestan", e invoca la necesidad de avanzar en una rendición de cuentas más claras a la sociedad.

Respecto del punto específico de los criterios de distribución de los fondos federales, reconoce que "persiste una discusión aún no resuelta sobre la equidad" del actual esquema, que la distribución vigente "parece no explicarse por el desarrollo de los estados, los rezagos educativos, la eficiencia y calidad con que operan los servicios ni factor alguno que no sea la suma de hechos históricos" (o sea, los principales criterios que utilizamos los investigadores para efectuar el diagnóstico y proponer soluciones). "Actualmente hay transparencia en lo que a cada estado se asigna, aun cuando la distribución responda esencialmente a procesos inerciales..." y existen "grandes disparidades en las contribuciones que realizan los estados..." Por todo esto, se afirma ahora, "la discusión ciertamente no está cerrada" (*Memoria*, p. 79). "El asunto debe seguir siendo discutido hasta alcanzar una solución por consenso que permita disminuir las desigualdades existentes sin que ello signifique reducir la base del financiamiento educativo." (ídem.). Se reitera que debe avanzarse "hacia los consensos que permitan el establecimiento de concurrencias equitativas y el flujo de los recursos necesarios para mejorar de manera continua la educación nacional" (Ibíd., p. 80).

He querido citar *in extenso* estas afirmaciones porque en mi opinión representan un *mea culpa* tardío en un asunto muy grave en el que se perdieron seis años por mera obcecación. Es una modesta victoria, si bien no reconocida por el gobierno, de la investigación independiente. Sin duda, en este cambio pesaron otros hechos, principalmente las inconformidades de varios gobiernos estatales con el actual sistema de financiamiento. De éstas el lector de la *Memoria* encontrará un ejemplo en el capítulo escrito por el Secretario de Educación del Estado de México quien afirma que:

> aún persiste el insuficiente financiamiento de la educación. En el futuro será importante avanzar en las modificaciones de los criterios de asignación de los recursos federales, con el fin de resolver adecuadamente las necesidades existentes y las nuevas demandas derivadas de un crecimiento demográfico que no se revierte. (*Memoria*, p. 850).

Conclusión

Dos eran los propósitos de este ensayo: examinar cómo se entregan a la siguiente administración algunos de los asuntos que en su momento fueron cuestionados y reflexionar sobre la utilidad de la crítica externa, a partir de un caso particular.

1) Empezando por lo segundo, intentaremos una mirada de conjunto acerca del impacto que, al parecer, tuvieron los cuestionamientos sobre cada uno de los cinco asuntos que hemos comentado, según aparecen estos temas en la *Memoria* (o en los otros dos documentos finales del sexenio: el *Informe de Labores 1999-2000* y la tercera edición de *Perfil de la educación en México*).

En una escala de menos a más pueden distinguirse cinco categorías de "incidencia de la crítica": si fue ignorada, si logró atenuar el discurso o modificar el planteamiento del asunto, si se rectificaron algunas políticas y si se reconoce a la crítica ya sea implícita o explícitamente. La matriz resultante, según mi interpretación, es la que se muestra en la tabla 1.

Tabla 1

Tema	Se ignora la crítica	Se atenúa el discurso	Se rectifican políticas	Se la reconoce implícitamente	Se la reconoce explícitamente
1. Autoritarismo y manipulación informativa		Sí			
2. Incremento del gasto educativo		Sí	Se da más información		
3. Publicación de calificaciones	No sólo se ignora, inclusive se crea una teoría justificatoria				
4. Participación social		Sí		Sí	
5. Federalismo y distribución de los recursos		Sí	Indicios	Sí	

En la columna "se ignora la crítica" sólo aparece el tema 3 (publicación de los resultados de los exámenes), con el agravante de que se genera una teoría justificatoria de las políticas seguidas por las autoridades; habría, por tanto, un efecto de endurecimiento por razón de la crítica; habrá que ver qué hace el nuevo gobierno con esta teoría.

En la *Memoria* se atenúa el discurso (segunda columna) en el caso de cuatro temas (1, 2, 4 y 5) trasluciendo que, de alguna manera, fueron atendidos los cuestionamientos de los críticos; se observa, en general, un mayor esmero por evitar expresiones triunfalistas o presentaciones de cifras efectistas. Se matiza la posición respecto de la imposibilidad de incrementar el gasto en educación; se acepta que las características del Consejo Nacional de Participación Social podrán variar en el futuro y se constata claramente un discurso diferente en relación con el tema de la distribución de los recursos federales a los estados.

En el caso de dos temas (2 y 5) también puede interpretarse que hubo algún cambio en las políticas: respecto del primero (imposibilidad de incrementar el gasto educativo), se dio en los últimos documentos información financiera mucho más detallada —como se requirió públicamente— y en el caso del tema 5 (distribución de los recursos financieros) se acepta el planteamiento de revisar la actual distribución y promover en el futuro nuevos acuerdos consensados con los estados.

Es claro que en ningún caso hay un reconocimiento explícito (quinta columna) de las críticas recibidas (puede discutirse si existe respecto del tema 5) y es difícil juzgar si lo hay en forma implícita (cuarta columna), desde mi apreciación ocurre en los temas 4 y 5.

Éste sería el balance sumario (desde luego subjetivo) de esta cuestión: la crítica independiente (de ciertas características que aquí no hemos analizado) parece que tuvo, según el asunto, una utilidad limitada y variable.

2) La mayor parte de los asuntos que fueron objeto de alguna crítica durante el sexenio se consignan en la *Memoria* y se entregan a la siguiente administración, me parece, en forma más matizada, a veces reconocidos como asuntos problemáticos gracias, en parte, a que en algún momento fueron señalados como cuestionables. Es de esperar que el actual gobierno emprenda estudios o proceda a replantearlos o a rectificar las políticas respectivas, tomando en cuenta las observaciones que recibieron. La crítica de los investigadores sería, así, un insumo de la agenda de la nueva administración al elaborar su programa sexenal.

Inclusive el único caso (tema 3) que figura en la primera columna (en el que no se aprecia efecto alguno de la crítica) es posible que sea replanteado por el actual gobierno porque las críticas trascendieron a medios más amplios (gobiernos estatales, prensa, un sector del magisterio, etcétera). La próxima creación de un Instituto Nacional de Evaluación independiente de la SEP, entre cuyas atribuciones estará la de publicar los resultados de los exámenes, puede haber sido influida por las críticas que recibió este asunto.

Se confirma, para terminar, a través de este caso particular, la conclusión sumaria acerca del valor limitado y variable de la crítica externa; los investigadores de la educación debemos aprender que hay muchas maneras de ser eficaces.

Notas

[1] Otros temas sobre los que publiqué comentarios críticos fueron: la reforma de las escuelas normales y el programa de actualización del magisterio, el enfoque de la asignatura de secundaria "Formación cívica y ética", las políticas para los adultos y la inoperancia de la educación indígena.

[2] Son referencias obligadas el *Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000* (SEP,1995) que estableció los objetivos y principales políticas del sexenio en sus inicios; los cinco *Informes de labores* publicados anualmente por la SEP (1996, 1997, 1998, 1999, 2000) y las tres ediciones de *Perfil de la educación en México* (SEP, 1998 b; 1999, b y 2000 b), que compendia la información oficial más relevante.

[3] Ernesto Meneses lo señala a través de su obra histórica: *Tendencias educativas oficiales en México,* 5 volúmenes*,* México: Porrúa y CEE*.*

[4] "Un informe rosa mexicano", *Proceso* (26-03-00) y comentarios a varios *Informes de gobierno.*

[5] "Alegato para ahuyentar un viejo fantasma", *Proceso* (30-07-00) y la subsiguiente polémica suscitada por el titular de esa Subsecretaría*.*

[6] Probablemente se juzgó que eran suficientes los datos del *Informe de labores 1999-2000* o la última edición, publicada en 2000, del *Perfil.*

[7] Hubo una excepción, en diciembre de 1999, cuando el secretario Limón se unió a los diputados y rectores universitarios que protestaban por un presupuesto excesivamente restrictivo y ofreció 2,000 millones de pesos conseguidos "de algunos ahorros".

[8] Ver en *Proceso*: "Por qué no hay dinero para la educación" *(*20-05-96), "El último informe de la SEP" (18-10-98); "Zedillo contra su pasado" (13-12-98); "Finanzas bancarias y educativas" (7-06-98).

[9] *Perfil*, 3ª edición, p. 176. En cambio, cuando resulta conveniente introducir el parámetro demográfico para resaltar la posición de México, sí se hace: así, la comparación internacional del gasto público por estudiante se efectúa en relación con el PIB per cápita, lo que es desde luego correcto.

[10] Ver en *Proceso*: "El último informe de la SEP" (18-10-98); "La política del avestruz" (21-05-00); "La SEP y las evaluaciones internacionales" (16-07-00), y otros artículos.

[11] Los resultados se distribuyen en cinco segmentos porcentuales: 10, 20, 40, 20 y 10%, que corresponden a "muy bajo, bajo, medio, alto y muy alto" y en estos cinco casilleros se registran los porcentajes de escuelas que tiene cada entidad federativa según el promedio de logro de sus alumnos.

[12] Esto se atenúa con la publicación de otro bloque de tres años de aplicaciones en el *Informe de labores 1999-2000,* p. 146.

[13] TIMSS, Laboratorio Latinoamericano de la Evaluación de la Calidad de la Educación, y Programa Internacional para la evaluación de los Estudiantes (PISA).

[14] Respecto de la evaluación del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación, la *Memoria* (p. 678) remite a una publicación de 1998 en la que los resultados se objetan por razones metodológicas y ofrece que, "en noviembre de 2000", aparecerá otra en la que se darán a conocer los resultados.

[15] Ver SEP (2000). *Distribución de los planteles públicos de educación primaria y secundaria, según el nivel de aciertos de sus alumnos en los exámenes de carrera magisterial,* p. 20 ss., donde se reconoce: "No existe una cultura de rendimiento de cuentas; la responsabilidad de los resultados educativos se atribuye frecuentemente sólo a los alumnos y a sus familias."

[16] "La política del avestruz", *Proceso* (21-05-00).

[17] Ver en *Proceso:* "Política educativa e información pública" (18-01-98), "Informes presidenciales y memoria colectiva" (30-08-98), "Por un Informe al revés" (13-09-98), "Por un *ombudsman* que vea el reloj" (25-10-98), "La SEP y el rendimiento de cuentas" (14-11-99).

[18] "Cómo dialogar con el propio eco", *Proceso* (29-08-99).

[19] Ver González Schmal, Raúl, "El federalismo educativo" y Latapí, Pablo. "La participación social en la educación", en CEE (1995). *Comentarios a la Ley General de Educación,* México, pp. 61 y 227, respectivamente.

[20] "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados."

[21] Latapí, Pablo y Ulloa, Manuel (2000). *El financiamiento de la educación básica en el marco del federalismo*, México: FCE. Este estudio ganó el primer lugar en el Concurso de Economía de la Educación (1999) del Instituto para el Fomento de la Investigación Educativa. Ver también mis artículos en *Proceso*: "Finanzas educativas: el brazo y el muñón" (14-12-97), "Federalismo educativo a discusión" (15-10-00), "Los diputados y las finanzas educativas" (29-10-00).

Anexo

Apunte para integrar en una visión sistémica la política educativa

Política educativa es el término con el que nos referimos a las acciones del Estado respecto de la educación. Éstas son muy variadas. Una visión sistémica de la educación en cuanto objeto de la acción gubernamental podría obtenerse definiendo cinco dominios diferentes, a manera de círculos concéntricos (figura 1). Los dos primeros son básicamente "medios", en tanto que los otros tres tienen que ver con "fines".

ENTRA FIGURA 1

Primer círculo: Administración del servicio público educativo. Considera la educación organizada como sistema educativo y como objeto de la administración de los recursos humanos, materiales y tecnológicos que en ella intervienen, para asegurar que se cumplan sus fines sustantivos: el aprendizaje de las personas, su formación humana, la promoción de la cultura y la construcción de la sociedad. Se incluyen aquí la formación y actualización del magisterio, el desarrollo del currículum, la evaluación, la gestión y supervisión y demás factores que intervienen en el proceso. El servicio educativo público comprende también la modalidad no formal y la de adultos.

Segundo círculo: Organización federalista de la educación. Considera la educación como objeto de las responsabilidades del Estado y, por tanto, la distribución de la "función social educativa" (facultad del Congreso de la Unión) entre los diversos niveles de gobierno, así como los criterios del financiamiento en el rubro. El foco de atención es la organización del sistema educativo, articulada con la del Estado. La participación de la sociedad en la educación y el rendimiento de cuentas tienen aquí su lugar lógico. Habría que atender, también, a las particularidades del federalismo mexicano y su relación con el desigual desarrollo de las regiones (que marchan a cinco "velocidades" distintas).

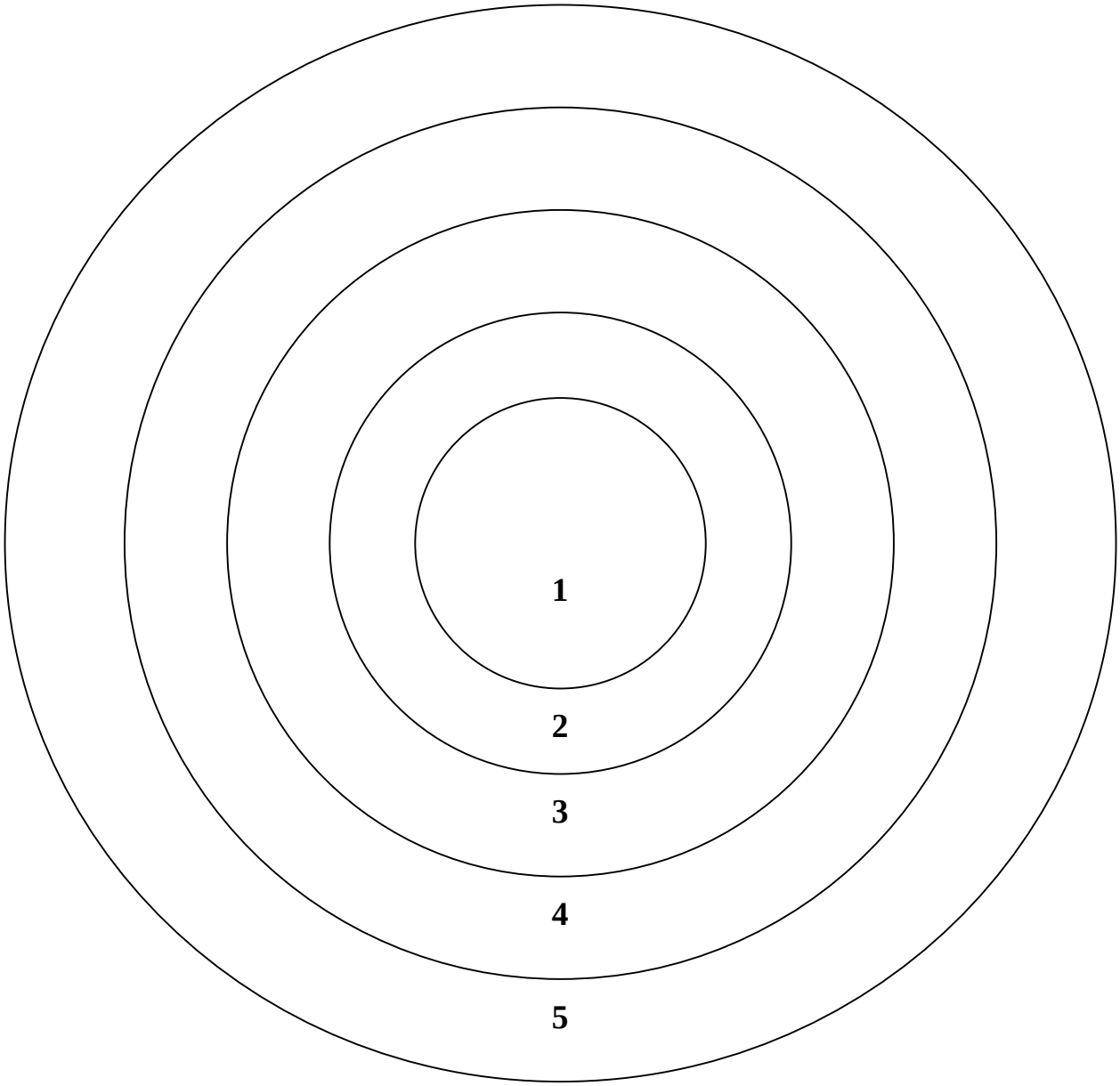
Tercer círculo: Relación con el empleo y la productividad. Considera la educación como fuente de productividad y riqueza; su relación con los mercados laborales y los cambios tecnológicos, al igual que con los retos de la competitividad internacional. Aquí se incluye la articulación de los diversos niveles escolares con el mundo productivo, la problemática del trabajo como realización de la persona y servicio a la comunidad, la necesidad de renovar continuamente la formación profesional y la contribución del sistema educativo a la transformación del ser humano y de su relación con la naturaleza.

Cuarto círculo: Relación con la sociedad y la cultura. Considera la educación como derecho humano, apoyo al desarrollo de la persona y a su expresión en el ámbito de la cultura y, a la vez, factor de equidad, cohesión y estabilidad de la sociedad. Más recientemente se la considera también como motor de la "sociedad del conocimiento". Aquí se ubican las características del servicio educativo público, gratuito y laico; la relación entre educación pública y privada; las políticas respecto de los medios de comunicación y las responsabilidades del Estado en la cultura. Es esencial la visión transgeneracional de la educación.

Quinto círculo: Conocimiento e investigación científica. Considera la educación como necesitada de una continua renovación, a través de la creatividad, de conocimientos y pensamiento teórico, de nuevos planteamientos por el avance de las ciencias y las tecnologías (investigación educativa). Se atiende también a la integración vertical del sistema con el fin de que los niveles superiores apoyen y orienten a los básicos. Asimismo, aquí se ubica el contacto con la experiencia internacional. Se incluye el análisis de los factores de la innovación en el campo y del impacto de la educación en el desarrollo de las potencialidades del ser humano y de sus formas de vida en el futuro previsible.

Es importante que la política educativa de un gobierno abarque estos cinco dominios y que haya congruencia en las acciones realizadas en todos ellos.

Recepción del artículo: 6 de abril de 2001
Aceptado: 25 de mayo de 2001



1. Administración del Sistema Educativo
2. Federalismo
3. Educación-Economía
4. Educación-Sociedad-Cultura
5. Educación-Nuevo Conocimiento