

Secretaría de Educación Pública (2006). *Equidad, calidad e innovación en el desarrollo educativo nacional*, col. Editorial del Gobierno del Cambio, Ciudad de México: SEP/FCE, 432 pp. ISBN: 9681678869

SEP: RENDICIÓN DE CUENTAS

PABLO LATAPÍ SARRE

Los sistemas educativos contemporáneos son instituciones sumamente complejas, como complejos son también los ministerios o secretarías que los administran y gobiernan. Por ello, uno se pregunta desde qué perspectivas debe leerse un libro que trata del sistema educativo mexicano, ese complejo entramado de personas, instituciones, procesos y recursos, integrado por 32 y medio millones de alumnos, un millón 600 mil maestros y 240 mil escuelas o centros. Ninguna perspectiva, aislada y exclusiva, sería adecuada; en mi lectura personal ha predominado probablemente la referencia a la gran finalidad que está por arriba de todas las posibles concepciones de los sistemas educativos: éstos existen para mejorar la calidad de la vida y, por tanto, la calidad de la educación de todo país; y para esta finalidad también existe la Secretaría de Educación Pública.

Afortunadamente mi perspectiva coincide, en lo sustancial, con la que propuso el Programa Nacional de Educación 2000-2006 (PRONAE): una visión a futuro —a 2025— de ese país de calidad y de esa educación de calidad que la SEP debía aspirar a construir. Y ésta es también la perspectiva que adopta el libro que comentamos.

Daré en esta reseña una breve idea de su contenido, género e intención; y añadiré algunas observaciones suscitadas por su lectura.

El libro es una especie de “*Memoria anticipada*” de la administración educativa del gobierno federal, un volumen, al lado de otros, en la colección editorial del Gobierno del Cambio que publica el Fondo de Cultura Económica; una recopilación exhaustiva, documentada y esmeradamente

Pablo Latapí es investigador titular del Centro de Estudios sobre la Universidad de la UNAM. Actualmente Embajador de México ante la UNESCO, CE: p.latapi@wanadoo.fr

sistematizada de los programas y acciones emprendidos en los últimos cinco años. Recopilación, añadido, escrita desde dentro, por centenares o quizás millares de funcionarios que exponen lo que hicieron, lo que lograron y lo que queda pendiente para los siguientes años. Su lectura abrume por la multiplicidad de las acciones, las vicisitudes reportadas, las evaluaciones y reformas impulsadas, así como por el gran número de actores que a veces frustraron o relativizaron los propósitos de las autoridades.

Aunque abrume, el texto es claro porque tiene siempre presente su gran referencia: el programa sectorial inicial PRONAE 2000-2006. Su título, por cierto, debiera ir acompañado de un subtítulo que indicara que es una rendición de cuentas de la SEP, con las fechas correspondientes; no basta que sea un volumen de la colección mencionada; ese subtítulo sería esencial.

El libro cumple, sin pretenderlo, otras dos finalidades, además de dar cuenta de lo hecho: hace ver las complejidades de las tareas de la SEP y revela la inevitable gradualidad de los procesos de cambio y transformación que se impulsan desde el poder.

El contenido se distribuye en diez capítulos que se agrupan en tres partes. La primera expone la visión de conjunto de este gobierno en materia educativa y da cuenta de las iniciativas dirigidas a todo el sector. Los dos primeros capítulos corresponden a los grandes ejes –equidad con calidad y reforma de la gestión– que guiaron la política educativa en estos años. La segunda parte desmenuza las actividades desplegadas en cada tipo, nivel y ámbito del sistema educativo. En siete capítulos se cubren los aspectos sustantivos, ubicados en su contexto y referidos a las tendencias históricas que los condicionan y afectan. Integran esta segunda parte: educación básica, media-superior y superior, la de adultos y la del Distrito Federal así como, en particular, las acciones realizadas por el Fondo de Cultura Económica (distinción merecida para el organismo que coedita la obra y forma parte del sector educativo); en ella también se trata de la infraestructura del sector y de las tecnologías de información y comunicación.

La tercera parte, muy breve, es una mirada al futuro, donde se destacan los principales desafíos de la educación nacional en los años por venir.

Lo anterior, en cuanto al contenido. En cuanto al género, la obra pertenece al *finisexual*, que los investigadores solemos ver con una mezcla de interés por la indispensable información que nos aporta, y de suspicacia por su obligada perspectiva oficialista. En efecto, es muy valiosa la detallada información sobre los programas, los cambios emprendidos y sus

razones, las evaluaciones, los logros, los problemas y, excepcionalmente, las limitaciones o parciales fracasos que se registraron. No se espere una obra crítica pues la autocrítica no es obligación de ningún gobierno. Lo digo claramente: el libro cumple muy bien como rendición de cuentas pero no es —ni tiene por qué ser— autoevaluación crítica; somos la sociedad, los analistas y académicos quienes debemos hacer la crítica tomando como base la rendición de cuentas del gobierno.

No obstante su género, no es una obra triunfalista: es un relato honesto de un tramo de la historia educativa del país que documenta las acciones y explica su razón de ser; es además, entre líneas, un relato de la singular experiencia de ejercicio del poder que trasluce el estilo personal del titular de la Secretaría y de sus principales colaboradores: estilo honesto (“cándido” han dicho algunos periodistas) que llama a las cosas como son, asume la relatividad de los propósitos políticos ante las realidades sociales, ante las mediaciones humanas que a veces frustran esos propósitos y ante los conflictos inevitables en que se ubican las acciones del Estado.

Paso ahora a mis observaciones, que agrupo en tres preguntas.

Primera pregunta: *¿Se cumplió con el PRONAE del inicio del sexenio?*

El PRONAE establecía (p. 39): “Para que México llegue a ser el país que se esboza en la visión del Plan de Desarrollo 2000-2006, no bastará aumentar el número de escuelas e instituciones educativas. Se necesitan *cambios profundos en la manera de concebir la educación, sus contenidos, sus métodos y sus propósitos*” (cursivas mías). El PRONAE “pretende atender los cambios cualitativos que el México del siglo XXI exige”. Y proponía un “diálogo” para ir conformando “un pensamiento educativo para el México del nuevo siglo”. Adelantaba algunos temas fundamentales para ese diálogo: la justicia y la equidad en la educación, la calidad como dimensión de la equidad, el fortalecimiento de la identidad nacional, la construcción de una ética pública, la dimensión multicultural, la participación de la sociedad en el hacer educativo, y el perfil deseable para que los educadores pudieran estar a la altura de los retos (p. 50).

Señalaba también (p. 52) la complejidad de los cambios en la educación, a la vez que algunos factores que los podrían favorecer, distinguiendo los niveles microsistémicos, intermedio y macrosistémico; y enfatizaba la importancia decisiva de la escuela y del aula como lugares privilegiados donde se dirime la calidad de la educación.

Con esta referencia prospectiva, el PRONAE precisaba (p. 71) las siguientes implicaciones para emprender desde ahora los cambios necesarios:

[...] una educación para toda la población del país, que sea pertinente, incluyente e integralmente formativa; una educación efectiva, innovadora y realizadora; un sistema educativo capaz de aprender de su entorno, con estructura flexible y diversificada que corresponda a un auténtico federalismo. Para 2025, los niveles de aprendizaje de los alumnos se habrán elevado; habrá evaluaciones confiables que retroalimenten las decisiones; los profesores tendrán un perfil idóneo y un fuerte compromiso con sus alumnos y con las funciones que tienen asignadas; los recursos públicos para la educación alcanzarán niveles semejantes a los de los países de mayor desarrollo; los sistemas estatales se habrán fortalecido adoptando especificidades propias en los niveles de enseñanza básica, media superior y superior; y se habrá logrado que la educación sea de interés prioritario para la sociedad, la cual exigirá rendimiento de cuentas y participará efectivamente en las decisiones.

Ahora bien, ¿se cumplió con estos propósitos en los cinco años transcurridos? El libro muestra que los funcionarios ciertamente internalizaron esta visión y estos propósitos, e intentaron seriamente encarnarlos en múltiples programas y acciones; lo que queda abierto a evaluaciones posteriores es el grado en que estos propósitos fueron asimilados y operacionalizados efectivamente por la cadena de actores que operaron los programas: cuadros de la burocracia, inspectores, directores de escuela, maestros, autoridades sindicales, padres de familia, alumnos, etcétera, e impactaron la calidad. Debe tomarse en cuenta que los procesos educativos requieren tiempos largos de maduración, por lo que la evaluación de la eficacia de las acciones emprendidas por una administración sólo puede realizarse después de un tiempo prudente.

Segunda pregunta: *¿Puede decirse que en la política educativa de este sexenio hay una ruptura con el pasado —en el sentido de una innovación sustancial— como se lo propuso el Gobierno del Cambio? ¿Fue este sexenio un punto de viraje sin retorno?* También aquí la pregunta queda irremediadamente abierta. El libro aporta información decisiva sobre logros muy significativos en la línea de esa “ruptura”, pero queda por explorarse y matizarse el grado de eficacia de dichos avances.

Enumero los principales logros que, en mi opinión, militan en favor de esa “ruptura”:

- Primero, la reestructuración de la Secretaría, que implica un reordenamiento profundo y posibilita el principio de una gestión moderna: fue este un logro político notable por haber manejado hábilmente resistencias y tiempos. Particularmente la creación de la Subsecretaría de Educación Media Superior augura una mejor atención de este nivel, de importancia estratégica en los próximos años; la Unidad de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas será también una instancia más adecuada para desempeñar las funciones de la antigua subsecretaría, que viene a remplazar y asegurar la indispensable visión a largo plazo.
- En segundo lugar, se pusieron en marcha los sistemas de información y de evaluación, creándose dentro de este último el importante Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE). Por la acción de este Instituto, ahora el país cuenta con mejores instrumentos que permitirán a la sociedad conocer el estado que guarda la educación en el país. Quedó consolidada una nueva generación de exámenes nacionales –las pruebas de calidad y de logro educativo, llamadas EXCALE–, que se utilizaron por primera vez en junio de 2005; y se promovió en la sociedad y entre los periodistas una cultura de evaluación que enfatiza la transparencia respecto de los resultados de las evaluaciones, no menos que el cuidado que debe ponerse al interpretarlos.
- Un tercer logro son los avances en el federalismo educativo, no sólo por la institucionalización del Consejo de Autoridades Educativas a través del cual participan en las decisiones los gobiernos estatales, sino por la maduración de una conciencia regional respecto de la política educativa.
- En otra dimensión, hay que señalar que recibió un notable impulso la presencia indígena en el sistema educativo; se asumió responsablemente la muticulturalidad del país y se empezaron a experimentar y fortalecer nuevas formas de educación básica y posbásica que promueven la interculturalidad y harán más efectivo el derecho a la educación de las poblaciones indígenas.
- Deben mencionarse, asimismo, los avances en los campos curriculares de matemáticas, español, ciencias, historia y cultura de la legalidad.

El lanzamiento de la Reforma Integral de la Educación Secundaria (RIES) es uno de los hechos mayores del sexenio; su planteamiento, en mi opinión, ataca acertadamente deficiencias estructurales de este nivel y contribuirá a elevar la profesionalización de los maestros y maestras y el rendimiento de los estudiantes.

- En el orden más directamente cualitativo ha sido un logro característico de esta administración el Programa de Escuelas de Calidad (PEC), junto con el mejoramiento gradual de un gran número de profesores mediante los programas de actualización, y promete serlo también el de Enciclomedia. Acerca de este último, sin embargo, habrá que suspender el juicio hasta que aterrice en fórmulas de utilización que permitan a maestros y alumnos derivar de él sus potenciales beneficios pedagógicos: la transformación de los roles del docente, la activación del interés personal por aprender de los estudiantes y el dominio que logren de las técnicas de computación.
- Desde mi valoración personal, también destaco la importancia de las bibliotecas escolares y de aula como concretizaciones del Programa Nacional de Lectura; para centenares de miles de niños, esas bibliotecas harán llegar a sus manos libros que, de otra suerte, jamás tendrían.
- En la educación superior, finalmente, se avanzó consistentemente en la estructuración del subsistema, su gestión, la evaluación de programas e instituciones, los procesos de acreditación y otras medidas para mejorar la calidad. El crecimiento del posgrado y el notable aumento de profesores-investigadores adscritos al Sistema Nacional de Investigadores (de 4 mil 765, en 2000, a 7 mil 9 en 2004) en las instituciones públicas, son también realizaciones dignas de consignarse; y el hecho de que en el futuro la enseñanza normal, adscrita ya a la Subsecretaría de Educación Superior, sea tratada como corresponde a su rango, augura consecuencias positivas para su reforma.

Si como efecto de todos estos logros los niños y jóvenes de México van hoy a la escuela con más alegría, si ha aumentado su esperanza en una vida mejor, si leen más y son más críticos, si muchos maestros han reencontrado su vocación y muchos funcionarios acrecentado su responsabilidad y su eficacia, este sexenio dio pasos importantes hacia la visión 2025 propuesta en el PRONAE, y puede considerarse como el principio de una “ruptura” con el pasado en no pocos aspectos.

Tercera pregunta: *¿Es completo el libro?*

Al lado de estos avances y logros que la obra documenta, sin embargo, el lector crítico que busque hacer su propio balance del sexenio encontrará no pocas lagunas y silencios. Algunos ejemplos:

- El gran tema del avance en la equidad requeriría, para su examen, de mayores elementos que los proporcionados en el libro: no basta el notable crecimiento de las becas de *Oportunidades* (programa cuyas limitaciones han sido repetidamente señaladas por los investigadores) y el reenfoque de los programas compensatorios. Si el PRONAE otorgaba a la política de equidad prioridad excepcional, pues debería afectar a todas las demás políticas –“todos los indicadores, decía, deberán manejarse como indicadores de equidad” (PRONAE, p. 222)–, se esperaría una rendición de cuentas más detallada al respecto. Aunque se informa que se revisaron los modelos del Consejo Nacional de Fomento Educativa (CONAFE), lo que parece acertado, no se presentan datos sobre los resultados de aprendizaje en las primarias comunitarias y multigrado, que permitan apreciar los avances en la equidad. Recuértese que tanto el INEE como el Banco Interamericano de Desarrollo han señalado evidencias sobre el crecimiento de las desigualdades educativas; interesaría comprobar si, como señalan algunos investigadores, los recursos para la educación comunitaria han venido disminuyendo en el periodo.
- Comparando lo que se esperaba del Consejo Nacional para la Educación para la Vida y el Trabajo (CONEVyT) y lo que de hecho realizó, hay gran distancia. El texto expone lo logrado en materia de certificación de empresas que eliminaron el rezago educativo entre sus trabajadores y promovieron su educación o incluyeron cursos de educación básica en sus programas de capacitación, y señala que se establecieron equivalencias entre los sistemas de capacitación y de educación, amén de otros avances. Pero es evidente que el CONEVyT se quedó muy corto respecto de su meta de coordinar y dinamizar el conjunto de programas federales de educación de adultos y formación para el trabajo; el PRONAE prometía “un mecanismo de coordinación, dotado de una base razonable de recursos y sobre todo de la capacidad de gestión suficiente” (PRONAE, p. 222). ¿Fueron errores de diseño o falta de fuerza ejecutiva y de presupuesto? ¿Fue desconocimiento de la compleja área de la formación profesional y para el trabajo? El hecho es

que ésta sigue siendo una gran asignatura pendiente en nuestro sistema educativo.

- Otro ejemplo: casi nada se dice de la manera como funcionó el enlace entre la SEP y el Congreso de la Unión, asunto fundamental para lograr que muchas decisiones acertadas e importantes de la autoridad educativa fuesen comprendidas y apoyadas por los legisladores. Hay en este campo enseñanzas valiosas que derivar de la experiencia de estos cinco años, que importaría registrar; en contrapartida, también hay acciones desacertadas del poder Legislativo, como la superficialidad y discrecionalidad con que se realizaron modificaciones al presupuesto federal o la evidentemente equivocada decisión de hacer obligatoria la educación preescolar, en los términos en que se hizo; y ha de haber también errores de la SEP en el manejo de su agenda legislativa.
- En materia de educación multicultural (p. 42) se pasa por alto informar acerca de los avances o limitaciones respecto del propósito de cambiar las actitudes en el conjunto de la población escolar; además de promover la educación indígena, la intercultural implica combatir el racismo y la discriminación en la población escolar en general.
- En vano se busca también información respecto de las áreas de educación Física y Artística que, al parecer, continuaron siendo las cenicientas en nuestro desarrollo educativo.
- Incompleta y poco convincente es también la información sobre el Consejo Nacional de Participación Social (CONAPASE) (pp. 122 y 127). Si bien se lograron promesas y acuerdos a través del Compromiso Social por la Calidad de la Educación, las expectativas de reforma de este Consejo (PRONAE, p. 69) no se cumplieron; sólo se registra entre las “acciones previstas para 2005 y 2006” “revisar las funciones del CONAPASE y proponer una agenda de acciones que lleven a su fortalecimiento”. El “diálogo” con la sociedad que proponía el PRONAE fue, por esto, débil y la SEP no supo dar respuestas suficientes y adecuadas a las crecientes iniciativas ciudadanas por participar responsablemente en la educación del país.
- Nada se dice tampoco de un proceso fundamental para la eficacia de la política educativa: la relación que las autoridades establecieron con la dirigencia sindical. Nuestra incipiente democracia exige ventilar públicamente este tema, que antes se mantenía secreto, por ser fundamental para la política educativa nacional.

- No se explican, finalmente, las razones de los serios retrasos en la puesta en marcha de la RIES, que se enredó en polémicas que eran previsibles y evitables; o el retraso en la instalación del Consejo de Especialistas, que tuvo lugar en 2006, en vez de en 2002 como se había prometido.

Muy limitada es esta reseña, sin duda; se antojaría abordar cada uno de los programas con mayor detenimiento. Es definitivamente un acierto que en la tercera parte (“Perspectivas”) se presente un prontuario de los grandes temas de la política educativa que el siguiente gobierno deberá atender y en los cuales hay ya establecidas, o deben establecerse, políticas de Estado por arriba de los cambios de gobierno: la búsqueda de mayor equidad, la calidad de la educación, el papel central de los maestros y su mejoramiento, la evaluación de procesos y programas, el fortalecimiento de los sistemas de información, la gobernabilidad, la federalización del sistema educativo, el fortalecimiento institucional, el incremento de recursos y, particularmente, la especial atención que reclama en los años próximos el grupo de 15 a 19 años.

En suma, hay que agradecer a la SEP que nos ofrezca en este libro una valiosa información que documenta el sexenio que termina y que constituye una muestra de rendimiento de cuentas responsable y, a la vez, hay que alentar a los investigadores a leerlo con sentido crítico, en busca de la siempre elusiva “verdad” sobre un sexenio importante en la historia educativa del país.