

Latapí Sarre, Pablo (2004). *La SEP por dentro. Las políticas de la Secretaría de Educación Pública comentadas por cuatro de sus secretarios (1992-2004)*, colección Educación y Pedagogía, México: Fondo de Cultura Económica.

POLÍTICA EDUCATIVA EN MÉXICO

PEDRO FLORES-CRESPO

En México, el análisis de política pública educativa es escaso. Son pocos los estudios que han tratado de explicar cómo se formula una acción pública en educación, dentro de qué marco teórico se enmarca, sobre qué base filosófica o política se expresa el problema a resolver o cómo se diseña la agenda educativa. En términos de ejecución, los especialistas de la educación carecemos de análisis que nos expliquen cómo se ponen en marcha los programas o acciones educativas y qué actores intervienen en este proceso. Tampoco tenemos claro qué nuevos sujetos sociales y políticos están influyendo el proceso de política pública educativa,¹ cómo se organizan, qué cosas negocian y, sobre todo, cómo lo hacen. Tal parece que cuando se habla de política educativa en México, comúnmente se opta por describir el contenido de los programas de educación gubernamentales y por comentar —a veces críticamente—, su contenido. Aunque este ejercicio es válido en la medida que nos introduce al estudio de las políticas públicas, es limitado. Bien se podría ir más allá de lo meramente descriptivo y examinar a profundidad el desarrollo de las políticas educativas en el contexto mexicano.

El libro más reciente del doctor Pablo Latapí Sarre está precisamente puesto en esta dirección. Usando el análisis documental y la entrevista como medio principal para recopilar información, el investigador reconstruye, de modo sistemático, la evolución de cuatro políticas que, desde la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica

Pedro Flores-Crespo es investigador del Instituto de Investigaciones para el Desarrollo de la Educación (INIDE) de la Universidad Iberoamericana-Ciudad de México. Prol. Paseo de la Reforma 880, Santa Fe, 01210, Distrito Federal, México. CE: pedroa.flores@uia.mx

Agradezco a Carlos Muñoz Izquierdo, Marisol Silva y Dulce Mendoza su lectura y comentarios a las primeras versiones de este documento.

y Normal (ANMEB) en 1992, han prevalecido hasta nuestros días; éstas son: *a)* federalización de la educación básica; *b)* renovación y cambio curricular; *c)* formación inicial, actualización, capacitación y superación de los maestros, y *d)* participación de la sociedad en los asuntos educativos.

Originalidad y validez

Latapí recurre a informantes clave para sus entrevistas: a tres ex secretarios de Educación Pública así como al responsable actual de la política educativa del país. Según el autor, este “método no se ha aplicado en los estudios históricos sobre la educación en México” y es “un género literario-político por desarrollar” (Latapí, 2004:11). Esto confirma, por un lado, la originalidad del texto. Pero hay un punto más que hace a este libro valioso y recomendable para todos los interesados en el estudio de la educación en México. Pablo Latapí fue asesor de los tres ex secretarios entrevistados (Fernando Solana, José Ángel Pescador y Miguel Limón) y asegura que Reyes Tamez “lo ha consultado en repetidas ocasiones” (2004:17). Tanto el conocimiento del autor sobre la educación como su relación de trabajo profesional con los informantes contribuyen a que los testimonios tengan mayor veracidad. En caso de que los entrevistados hablen a la ligera o expresen posiciones sin fundamento, el entrevistador tiene la capacidad de identificar los infundios con relativa facilidad y escribir sus puntos de vista de modo crítico y reflexivo. “Latapí logra testimonios que difícilmente hubieran sido ofrecidos a otro entrevistador”;² por eso, la información que se presenta en este libro y los datos en que se sustenta el argumento central encuentran una sólida base empírica.

Posibilidades de estudio futuro

El texto está dividido en cuatro partes principales y un colofón. En el primer capítulo se describe el contexto del ANMEB, su génesis, contenidos y políticas. Aquí Latapí se mete en el terreno de las negociaciones del Acuerdo, específicamente, en las posiciones que adoptaron al respecto el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y la Secretaría de Educación Pública. También señala, muy puntualmente, los vicios y resistencias de la burocracia sindical. Para contextualizar la actuación de este grupo se toca el tema del corporativismo gremial y se comentan algunos acontecimientos nacionales que, según el autor, contribuyeron al reacomodo del “sindicalismo oficialista”. Por otra parte, al final del capítulo, se mencionan dos puntos que son centrales para avanzar en el estudio de esta área de la educación de México. En primer lugar, se

ofrece una definición de política *pública* de Estado y se dan ejemplos de éstas. En un pie de página, Latapí enumera algunas de las políticas que han prevalecido por décadas y otras que, a juicio del autor, han dejado de serlo como la acreditación de maestros autodidactas y la vinculación de las “ramas aplicadas de la educación media superior con los sectores productivos” (2004:50). Sobre la política de vinculación no es claro que ésta haya dejado ya de ser una política de Estado, tal como afirma Latapí. Se requiere de un mayor análisis dado que la “pertinencia social” de la educación, a nivel medio superior y superior, ha sido un concepto central de las políticas de modernización educativa que siguen promoviéndose actualmente.³ Ojalá que en las ediciones posteriores, que seguramente tendrá este libro, se aclare este punto.

El otro tema central con el que cierra el primer capítulo es la discusión sobre la política de modernización. Como se recordará, a finales de la década de los ochenta, el entonces presidente Salinas de Gortari fijó la política de modernización como medio para alcanzar el desarrollo nacional. Bajo esta lógica, se emprendieron diversos cambios sustanciales en las esferas económica, política y social que, lógicamente, tuvieron una fuerte resonancia en el ámbito educativo. Por ello es muy útil que Latapí describa algunas bases de la modernización con el propósito de delinear el ambiente donde se gestó el ANMEB.⁴ Con esto, el investigador da ejemplo de cómo podemos proceder a la hora de estudiar el proceso de política educativa y, sobre todo, nos motiva a plantear preguntas de investigación futuras, por ejemplo, ¿sigue siendo la política de modernización el marco de referencia para la formulación de acción pública actual? Si no es así, ¿en qué ha cambiado?

El segundo capítulo contiene los testimonios de los cuatro entrevistados y es el más amplio de todos; abarca 178 páginas, es decir, casi 50 por ciento del libro. En la introducción, Latapí aclara que hubo una guía temática para la entrevista, sin embargo, los informantes decidieron seguirla con “gran flexibilidad”, de ahí que se explique la variable extensión de cada entrevista. Mientras que la conversación con Limón Rojas abarca 60 páginas, la de Reyes Tamez concentra sólo 24. Pero lo más importante no es la extensión sino la diversidad de temas que se tocaron en cada una de las entrevistas.

Latapí cumple cabalmente su cometido de recabar información para reconstruir el desarrollo de las cuatro políticas de Estado antes mencionadas; sin embargo, este acierto no invalidó ir más allá y presentar testimonios de los ex funcionarios y del Secretario actual sobre otros puntos clave de la política educativa de México. En este segundo capítulo se pueden leer su-

gestivos puntos de vista sobre el papel de los medios de comunicación, especialmente el de la televisión, y su influencia educativa; el uso de la investigación en el diseño de la política pública; el desfase entre los niveles de escolaridad y las oportunidades laborales; el papel de las universidades públicas; el exponencial crecimiento del sector de educación superior privada; la desigualdad social y económica que, inexorablemente, condiciona la efectividad del esfuerzo educativo; la necesidad de mejorar la modalidad educativa para los indígenas; la utilidad de la tecnología informática en el aula; el acercamiento de la persona con el poder; la filosofía educativa que cada secretario sostiene, etcétera. Si algún estudiante, docente, investigador o periodista estuviese interesado en alguno de estos temas puede, en principio, aprovechar los testimonios de quienes han estado a cargo de la SEP pero comentados de manera reflexiva y crítica por el reconocido investigador.

Necesidad de sustituir la ideología por el análisis

El segundo capítulo ofrece una detallada serie de testimonios que llevan al lector a dejar de lado la simpleza con que, a veces, concebimos a los funcionarios públicos. Igualmente, la forma en que Latapí plantea sus cuestionamientos y en la que responden sus informantes permiten abandonar cierta ingenuidad con la que los especialistas generalmente calificamos las acciones del gobierno. Para ilustrar el punto, utilizaré un ejemplo: el papel de las agencias y organismos financieros internacionales en la definición de la agenda educativa nacional. En *La SEP por dentro* se encuentran diversos testimonios de los secretarios anteriores y el actual, que ayudan a ampliar la perspectiva sobre el tema, ya que la posición de los informantes sugiere que el espacio para la hechura de políticas educativas en México es amplio. Hay posibilidad, por lo que podemos leer, de que los funcionarios del más alto nivel actúen con relativa libertad y puedan, si así lo quieren, imprimirle un “sello particular” a su gestión. En esta parte, puede corroborarse que el espacio para formular políticas públicas está lleno de negociaciones, de conflictos y de una creciente complejidad que, en parte, se explica por el surgimiento de nuevos actores políticos y sociales y, sobre todo, por el intrincado juego de intereses que se establece entre ellos. Uno de estos actores son, precisamente, las agencias de cooperación y financiamiento internacional.

Esto no equivale a decir que las acciones del Banco Mundial o de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en relación con el desarrollo educativo de los países en desarrollo son “inocuas”,⁵

o que se debe prescindir de análisis críticos sobre el proceder de estos actores; más bien, lo que se quiere subrayar aquí es que la información recopilada por Latapí contribuye a reflexionar sobre cómo se construyen las políticas educativas en tiempos de creciente e ineludible interacción mundial. Por consiguiente, sería muy benéfico y refrescante que en el medio académico y en el periodístico se tome uno el tiempo de analizar el papel de los distintos actores políticos que influyen la agenda educativa de un país y se trate de conocer y explicar sus mecanismos de negociación y de poder, antes de entonar la cantaleta de que son los organismos financieros internacionales los que marcan *unilateralmente* la agenda. Es necesario sustituir los juicios simplistas e ideológicos por el análisis riguroso y para eso puede ser buen punto de partida el libro más reciente de Pablo Latapí.

Importancia de la crítica

En el capítulo tres, “Análisis de la evolución de las cuatro políticas”, el autor muestra el alcance que puede tener el enfoque cualitativo si se complementa lo narrado por los entrevistados con otras evidencias empíricas. Para perfilar el sentido de su análisis, Latapí procede en cuatro pasos. Primero realiza una contextualización más global de cada una de las cuatro políticas seleccionadas, después, las comenta a la luz del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, en tercer lugar analiza “comparativamente” las opiniones de los entrevistados sobre cada política y, por último, formula observaciones críticas con base en su conocimiento sobre el estado de la educación y se apoya en algunas investigaciones realizadas durante el periodo estudiado (1992-2004).

Acerca de la descentralización educativa, Latapí observa que: “[...] se llegó al final del sexenio [de Zedillo] sin un modelo claro de federalismo hacia el cual habría que tender” y aunque la administración de Vicente Fox tuvo el claro propósito de continuar con la política de la descentralización, muchas metas en este rubro “no se han cumplido en los plazos establecidos ni se ha informado a la opinión pública sobre las razones” de esta dilación (2004:255-6).

No tener un modelo de federalismo resalta la necesidad de discutir, en el futuro cercano, un tema aún más trascendente: el cambio del Estado mexicano y su orientación en el desarrollo educativo del país. Este punto podría incluir una reflexión sobre el surgimiento de ciertos actores que están contribuyendo a reconfigurar la red de política pública educativa en tiempos actuales y que Latapí, con base en los testimonios de los infor-

mantes, menciona recurrentemente (por ejemplo, el Consejo de Autoridades Educativas).

Con respecto al tema de renovación curricular, Latapí hace un repaso exhaustivo de los avances y limitaciones de esta política, que es clave para el desenvolvimiento académico y personal de los niños. Lamenta la inexplicable tardanza de las reformas en preescolar y secundaria a lo largo de diez años e invita a ser conscientes de que, a medida que corre el tiempo y no hay cambios sustanciales, “varios millones de jóvenes” quedan al margen de los beneficios de estas reformas.

En relación con la tercer política comentada, que se refiere a la formación y actualización del magisterio, este capítulo destaca los continuos y variados esfuerzos para preparar mejor a los maestros del nivel básico. Al leer y conocer estas acciones, surge la pregunta: ¿con qué eficiencia han operado todas estas estrategias? Las respuestas de los funcionarios, así como lo reportado en las investigaciones citadas por Latapí, nos permiten acercarnos a una respuesta desalentadora. En este apartado es importante considerar las tensiones que rodean a la política de formación, actualización y promoción docente; Latapí enuncia puntualmente algunas: la disparidad entre el número de profesores formados y la necesidad real de éstos en el mercado de trabajo, incorporación de personal docente a las normales sin las debidas cualificaciones, predominio de intereses políticos en cuestiones netamente académicas como la definición de programas de licenciatura y posgrados, discrecionalidad para asignar plazas, regresiva politización de las escuelas normales. Para Latapí, todos estos factores dan forma a un diagnóstico que es alarmante y, a mi juicio, deberían tomarse en cuenta para elaborar futuros programas nacionales de educación. Como puede verse, el texto del experimentado investigador no sólo sirve para emprender el análisis *de* la política educativa sino también *para* su posible diseño.

Por último, sobre la política de participación social, Latapí sostiene que los logros son deficitarios y esto quizás se explica por tres razones principales: *a*) las de naturaleza políticas (resistencia del SNTE), *b*) las jurídicas (vaguedad del marco normativo) y *c*) las culturales (nula experiencia en la práctica de la democracia). Además, el autor resalta que hacen “falta estudios encaminados a esclarecer los actores, formas, procedimientos y momentos de la deseada participación, así como las modalidades que debe adoptar la rendición de cuentas de las autoridades en respuesta a esa participación” (2004:322). Esta aseveración confirma un punto mencionado antes, relacionado con la

necesidad de emprender estudios más amplios sobre la transformación de las formas de gobierno en el contexto actual de México. Es necesario preguntarse cómo están cambiando los mecanismos de intermediación entre el Estado y los ciudadanos y si, ante la continuidad y promoción de la participación social sigue siendo útil, por ejemplo, usar el modelo del corporativismo como principal marco de análisis de política en educación básica.

Precisamente, el tercer capítulo concluye con una discusión sobre el poder de la burocracia sindical. Latapí señala que los tres ex secretarios “coinciden en reconocer el poder real del Sindicato y la necesidad de negociar con él”, además, en esta parte se hace visible la tensión latente que mantienen la SEP y la burocracia sindical y la estrategia que, según el asunto, los secretarios tienen que seguir. Mientras unos piensan en la confrontación otros prefieren el arreglo político. En el libro se confirma lo contradictorio que es la relación entre la burocracia del SNTE y la SEP-SEP, es decir, marca que para avanzar en el desarrollo de la educación es preciso negociar con un actor que, en ocasiones, se opone a él. Esto hace fascinante el estudio de las políticas públicas educativas en México.

Desarrollo de una política de estado

El cuarto y último capítulo incluye las conclusiones del trabajo de Latapí. Es una parte breve pero sustanciosa que, desde mi punto de vista, incentiva a reflexionar sobre la naturaleza y las perspectivas de las políticas públicas de Estado. ¿Qué factores contribuyeron a que hubiera continuidad de las cuatro acciones estudiadas? Latapí responde a este cuestionamiento enunciando cuatro principales: *a)* compromiso político de los actores involucrados, *b)* coyunturas especiales, *c)* base legal, y *d)* posición del legislativo. En esta parte el autor se queda un poco corto pues omitió nombrar otro factor que él mismo menciona en otra parte del libro y que se refiere al ambiente internacional. En tiempos de alta interdependencia y creciente globalidad (no sólo en el aspecto económico), lo que se discute en foros mundiales sobre educación generalmente se incorpora en las agendas educativas nacionales. Los procesos de globalización han creado nuevas “estructuras de oportunidad” para la transferencia de políticas públicas.⁶

Otro punto que el autor trata en las conclusiones son los factores que han debilitado las políticas de Estado. Aquí, como en todos los casos, Latapí es directo, “[e]ntre estos factores destacan sobre todo los conflictos de interés entre algunos actores”, léase, gobiernos estatales, SNTE y autoridades

locales. Sin embargo, también menciona la falta de capacidad de diálogo de las autoridades educativas en el ámbito federal, la posición del presidente ante el corporativismo gremial y un punto que me parece relevante y que, por lo mismo, debería ser más discutido en análisis posteriores: la capacidad técnica de la SEP para reorientar acciones y estrategias educativas. Espere-mos que la recién creada Unidad de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas de la SEP⁷ asuma un papel más activo y logre mejorar los procesos de formulación de políticas con base en una sólida evidencia empírica.

Qué continuidad

El argumento central del libro señala que, pese a que hay una inusitada continuidad a lo largo de tres sexenios en materia de federalización, renovación curricular, magisterio y participación social, esta continuidad es, hasta cierto punto, de carácter enunciativo. La evolución de cada una de estas acciones ha sido, según Latapí, “bastante diferente”. Esto demuestra que elevar a rango de “política de Estado” acciones que actualmente no son consideradas como tal, no asegura que sean del todo efectivas en la resolución del problema para el que fueron diseñadas. Es necesario discutir pública y abiertamente este interesante punto para que, como acertadamente afirma don Pablo, este tipo de acciones públicas “cobren su pleno significado” en el sistema educativo de nuestro país.

Notas

¹ Un valioso antecedente de este tema puede encontrarse en Loyo, Aurora (1997), *Los actores sociales y la educación. Los sentidos del cambio (1988-1994)*, México: Plaza y Valdés/ IIS-UNAM. También están los diversos trabajos sobre el SNTE como actor político, entre otros, Muñoz, Aldo (2004). *El sindicalismo mexicano frente a la reforma del Estado*, México: UIA-Ciudad de México.

² Payán, Carlos (2005). “SEP: 4 secretarios 4”, primera parte, en *Campus Milenio*, 31 de marzo, p. 8.

³ Véase, por ejemplo, el *Programa Nacional de Educación 2001-2006*, específicamente, la parte de educación media superior, donde se reconoce que la “vinculación entre las escuelas y los diferentes sectores de la sociedad es aún escasa”, por lo tanto, se propone “[i]mpulsar la reforma del currículo de los estudios del tipo medio superior para responder a los requerimientos de la

sociedad del conocimiento y del desarrollo sustentable” (PNE, 2001:169 y 174).

⁴ Hace diez años, Pablo Latapí proponía emprender un debate sobre el significado de la modernización educativa en nuestro país. Para mayores detalles, véase su escrito, “Modernización: el debate pendiente” en *Tiempo educativo mexicano I*, México: UAA/UNAM.

⁵ Este término lo expresó Latapí en algunos de sus artículos sobre la orientación educativa del Banco Mundial y de la OCDE. Véanse, “Cómo educar sin pedagogía”, *Tiempo educativo mexicano* V, 1998, México: UAA; “Nueva travesura del Banco Mundial”, *Tiempo educativo mexicano* VI, 2000, México: UAA; y “La OCDE y el futuro de la educación”, *Proceso*, 1 de octubre, 2000, núm. 1248.

⁶ Evans, M. (coord.) (2004). *Policy transfer in global perspective*, EUA/ Inglaterra: Ashgate.

⁷ *Diario Oficial* de la Federación, 21 de enero de 2005, pp. 23-64.