

PARA PONER A LA EVALUACIÓN SOBRE SUS PIES

*Lorena Hernández**

El pasado 12 de marzo apareció, en el espacio de opinión del diario Público, la colaboración semanal de Fernando Escalante Gonzalbo, intitulada "La ley y su circunstancia". Aunque la nota editorial del investigador de El Colegio de México cuestionaba, con sobrada razón, la decisión presidencial de enviar al Congreso de la Unión una iniciativa de ley sobre derechos y cultura indígenas porque, a su juicio, el plumazo per se no resuelve los muchísimos y abigarrados problemas indígenas, la lógica de su argumentación se presta, creemos, para tratar el asunto que nos ocupa.

Cosas más, cosas menos, el citado investigador comentaba que en este país tenemos la simpática costumbre de resolver los problemas, incluso los más ásperos e intrincados, haciendo reformas a la ley. Y que, aunque en principio la cosa suena bien porque a pesar de todo la ley siempre parece ser algo segurísimo y definitivo, el hecho de ponerle o quitarle cuatro renglones siempre se quiere hacer ver como un hecho heroico y desmesurado, como algo que requiere una visión de siglos, profundísimas emociones y un compromiso con la Historia, porque, en definitiva, es el gesto con el que se demuestra la "voluntad política".

Quizá con base en esta misma lógica, en febrero de 1997 el grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional dio una muestra clara de "voluntad política" en materia educativa al presentar, al pleno del Honorable Congreso del Estado de Jalisco, la iniciativa de decreto para la expedición de una nueva ley de educación. Seis meses después, el 29 de agosto para ser exactos, el Poder Ejecutivo del Estado emitió el Decreto 16644, en virtud del cual se aprobó la, finalmente llamada, Ley de Educación Pública del Estado de Jalisco.

Con esta medida se derogó, a su vez, la Ley de los Servicios Educativos, Culturales y Deportivos del Estado de Jalisco vigente desde el 10 de enero de 1991 y que, dicho sea de paso, había sido reformada en agosto de 1992 con el objeto exclusivo de diferenciar, por un lado, a la otrora Secretaría de Educación y Cultura en las hoy Secretarías de Educación y de Cultura, y por otro, de sancionar legalmente sus respectivas esferas de competencia.

En todo caso, el decreto gubernamental merced al cual se redefinió en 1997 el marco jurídico de la educación en Jalisco puede interpretarse, también, como un gesto de la voluntad política de la autoridad estatal para sumarse a la voluntad política de la federación; o, en otras palabras, como una medida tendiente a

* Profesora-investigadora del Departamento de Estudios en Educación de la Universidad de Guadalajara.

sintonizar las acciones estatales con las tres últimas reformas federales en la materia.

En primer lugar, la nueva Ley buscaba entrar en sintonía con el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, suscrito el 18 de mayo de 1992 por el gobierno federal, los gobiernos de cada una de las entidades federativas de la república mexicana y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. Con el fin de transformar el sistema de educación básica, el Acuerdo definió, en lo fundamental, una nueva relación entre los distintos niveles de gobierno -federal, estatal y municipal- y la sociedad, que en los hechos se tradujo progresivamente en tres líneas estratégicas.

Con el fin de avanzar en la consolidación del llamado "federalismo educativo", la primera línea de la estrategia planteó la reorganización del sistema; esta línea sancionó la concurrencia plena de los niveles de gobierno y de las propias comunidades en beneficio de la educación, particularmente mediante la figura organizativa de los Consejos de Participación Social en la Educación que, por ley, deben estar integrados por las autoridades educativas, los padres de familia y los representantes de sus asociaciones, por maestros distinguidos y directivos de escuelas, por representantes de la organización sindical de los maestros, por representantes de organizaciones sociales y demás interesados en el mejoramiento de la educación.

La segunda línea de la estrategia planteada hacía alusión a la necesaria reformulación integral de los contenidos y materiales educativos, a fin de atender la exigencia generalizada de mayor calidad; de alguna manera, esta cuestión se concretó con la renovación total de los programas de estudio y de los libros de texto para el ciclo escolar 1993-1994.

Finalmente, la tercera línea de la estrategia se enfocaría a de revalorar la función del maestro a través de diversas acciones relacionadas con su formación, actualización, capacitación y superación en el ejercicio, con el salario profesional y el fomento a su vivienda, con la carrera magisterial y el aprecio social por su trabajo.

La redefinición del marco jurídico de la educación en la entidad recogió, en segundo lugar, la reforma al Artículo 3o. Constitucional, aprobada por la Cámara de Diputados el 16 de diciembre de 1992. Cabe consignar, para el anecdotario educativo de nuestro país, que en su discurso de toma de posesión como nuevo secretario de Educación Pública el 7 de enero de ese mismo año, Ernesto Zedillo había sostenido, categórico, que el Artículo 3o. Constitucional no requería reformas adicionales para llevar a cabo la modernización educativa.

Sin embargo, diez meses más tarde, el 18 de noviembre para ser precisos y con la firma del Acuerdo de por medio, el presidente Salinas envió a la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión la iniciativa de decreto para reformar el Artículo 3o., misma que fue aprobada, en lo general y en lo particular, por la LV Legislatura.

La secuencia de los acontecimientos refleja, creemos, que el proceso decisional para definir la agenda sectorial rara vez está bien estructurado de antemano, que las preferencias de los actores gubernamentales son imprecisas y cambiantes y que cada uno de ellos es, en derecho propio, jugador de un juego central, que buscan enfrentar según sus distintas concepciones de metas nacionales, organizacionales y personales.

De cualquier manera, tres consecuencias prácticas se desprenden de la reforma constitucional al Artículo 3o. La primera es que la educación secundaria

pasó a ser obligatoria, con lo que se amplió formalmente el ciclo de educación básica a 10 grados. Sin embargo, el nuevo texto constitucional resultó ser ambiguo, ya que por un lado estableció que el Estado impartiría educación preescolar, primaria y secundaria, mientras que por el otro dejó en claro que sólo la educación primaria y secundaria serían obligatorias, de suerte que la corresponsabilidad de los padres de familia de enviar a sus hijos a la escuela sería únicamente para la primaria y secundaria, dejándoles la opción para la educación preescolar.

La segunda consecuencia práctica de la reforma constitucional fue que se garantizó, vía derecho de amparo, la seguridad jurídica de las escuelas particulares, con lo que se puso fin a la facultad discrecional que, desde 1934, tenía el Estado para autorizar o retirar permisos. Y la tercera consecuencia, que por cierto fue ampliamente debatida, fue que el Estado se limitaría, en lo sucesivo, a promover y atender la educación media superior y superior, pero no a impartirla. Recordemos que la diferencia semántica que implicaba la distinción entre "impartir y promover y/o atender" supuso, en aquel momento y a juicio de muchos, el primer paso hacia una inducción al sostén privado de las universidades e instituciones de educación no básica.

La nueva ley educativa de Jalisco expresó, por último, la necesidad de adecuar las acciones estatales con las disposiciones establecidas en la Ley General de Educación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de julio de 1993. En definitiva, con esta última ley, el Congreso de la Unión sancionó jurídicamente tanto el espíritu del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica como el de la reforma al Artículo 3o. Constitucional.

Como sabemos, el instrumento sectorial del gobierno federal para intentar realizar los principios y mandatos de la Ley General de Educación es el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000. Lo anterior significa que la autoridad federal primero se proveyó de un andamiaje normativo en materia educativa y después definió las acciones a seguir.

Caso contrario en Jalisco, donde la autoridad estatal primero plasmó, en el apartado dedicado a la Secretaría de Educación del Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 1995-2001, algunas estrategias y líneas de acción a seguir, y después definió, en la nueva Ley de Educación Pública del Estado de Jalisco, el marco jurídico que las sustentaría.

En estas circunstancias, resultan significativos ciertos desajustes entre las estrategias y líneas de acción que en materia educativa se encuentran contenidas en el Plan Estatal y los principios y mandatos establecidos en la propia Ley.

Así por ejemplo, a pesar de que el Plan fue elaborado con posterioridad a la expedición de la Ley General de Educación, y de que en ésta última se tematizan explícitamente cuestiones que reflejan las preocupaciones educativas que emergieron en la década de los noventa, tales como la equidad educativa - entendida en términos de igualdad de oportunidades de acceso y permanencia, aunque no de resultados- la promoción de los derechos humanos, la preservación de la salud, la protección del medio ambiente y la evaluación sistemática como insumo para la toma de decisiones, el Plan no contempla ninguna estrategia ni línea de acción al respecto de estos temas; temas que, por su parte, la Ley estatal recoge formalmente de manera puntual. En este sentido, el Plan de acción se queda corto con respecto a los compromisos proclamados en la Ley, tanto federal como estatal.

Justo es señalar que el Plan reafirma, en lo sustancial, los lineamientos estratégicos del Acuerdo en materia de educación básica: la reorganización del sistema educativo estatal en congruencia con el federalismo educativo, la elevación del nivel de calidad de la enseñanza y la revaloración de la función social del maestro. Si bien estos lineamientos se observarán, de acuerdo con la Ley, en la medida en que lo permita el presupuesto del gobierno estatal.

Pero en el Plan también contrasta el reducido repertorio de acciones a seguir en materia de educación básica -13 en total- con la ausencia de acciones a favor de la educación media superior y con la prolijidad de las líneas de acción establecidas en el Plan con respecto a la educación superior -36 en total. Y más aún si recordamos que, de acuerdo con la Ley General de Educación y con la propia Ley Pública del Estado de Jalisco, el papel del Estado en el renglón de la educación superior se limitará a promoverla y atenderla, pero no a impartirla. En esta tesitura, cabe preguntarse si no sería más deseable que el gobierno estatal canalizara sus ímpetus dirigentes hacia aquello que tiene obligación de impartir, es decir, hacia la educación básica.

Pero independientemente de las intenciones y de los compromisos establecidos en el apartado relativo a la Secretaría de Educación del Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 1995-2001, resulta interesante tratar de calibrar, aunque sea grosso modo, las posibilidades que tiene el gobierno estatal para transitar desde la "voluntad política" expresada en la nueva Ley Pública del Estado de Jalisco, hacia el cumplimiento pleno de cada uno de sus 150 artículos.

Tomemos como ilustración para reflexionar sobre ello el caso específico de la evaluación, que constituye, a nuestro juicio, la preocupación nodal en la reflexión educacional y en las prioridades gubernamentales frente a los sistemas educativos del mundo contemporáneo.

Numerosas menciones a propósito de la evaluación aparecen en el cuerpo de la Ley. A continuación nos permitiremos transcribirlas in extenso, confiados en que el ejercicio que nos proponemos realizar lo justifica plenamente.

La primera mención se encuentra enmarcada en el Título Segundo, Capítulo I, relativos a las atribuciones de la autoridad educativa federal y del Ejecutivo del Estado, y que a la letra dice:

Artículo 13. Corresponden al Ejecutivo del Estado, de manera concurrente con la autoridad educativa federal, las atribuciones siguientes:

[...] X. Evaluar en el Estado los servicios educativos que en él se presten, en forma sistemática y permanente, con el fin de mejorarlos constantemente.

Más adelante, en el Título Cuarto, Capítulo I, referente a los planes, programas y proyectos educativos, se establece lo siguiente:

Artículo 83. Las autoridades educativas estatales y municipales revisarán y evaluarán en forma sistemática y permanente, de manera coordinada y concurrente con las autoridades educativas federales, al Sistema Educativo Estatal.

Artículo 84. Se declara de interés público la evaluación del sistema educativo estatal; los organismos e instituciones educativas pertenecientes al sistema, tienen la obligación de contribuir a la evaluación y el derecho de conocer los resultados de la misma.

Para ello, proporcionarán oportunamente toda la información que se les requiera; tomarán las medidas que permitan la colaboración efectiva de alumnos, maestros, directivos y demás participantes en los procesos educativos; facilitarán que las autoridades educativas, incluida la Secretaría de Educación Pública, realicen exámenes para fines estadísticos y de diagnóstico y recaben directamente en las escuelas la información necesaria.

Mención especial merece el Título Quinto, Capítulo II, dedicado por completo a la evaluación como práctica inherente a los servicios educativos, y que textualmente establece lo siguiente:

Artículo 108. El sistema educativo estatal será evaluado en forma permanente durante todo el ciclo escolar a efecto de conocer los niveles de aprovechamiento de los educandos, los avances de planes y programas, el desempeño directivo y docente, la efectividad de aplicación de recursos y demás aspectos que conforman el sistema educativo, a fin de que se adopten las medidas que procedan en base a [sic] lo que establezca la Secretaría, de acuerdo a los lineamientos establecidos en la sección 4 del capítulo II de la Ley General de Educación.

Artículo 109. La evaluación se efectuará por plantel, personal, por zonas o regiones. Sus resultados tendrán como fines:

I. Detectar los problemas técnicos, pedagógicos o, en general, que afecten o influyan en el desempeño educativo; y

II. Efectuar el diagnóstico que permita la planeación correcta para buscar la excelencia educativa con la participación de la sociedad tal como lo establecen los lineamientos de los Consejos de Participación Social en la Educación.

Artículo 110. Será obligación de todo tipo de instituciones que impartan servicios educativos en el Estado de Jalisco, proporcionar oportuna e inmediatamente toda la información que las autoridades competentes les requieran; para el cumplimiento de lo anterior, las autoridades educativas deberán:

I. Requerir por escrito la entrega de la información detallándola lo más posible, así como los tiempos, modos y lugares de entrega; y

II. Tomar las medidas que permitan la colaboración efectiva de alumnos, maestros, directivos y demás participantes en los procesos educativos; y

III. Facilitar que las autoridades educativas, federales y locales, realicen exámenes para fines estadísticos y de diagnóstico.

Artículo 111. Será obligación de las autoridades educativas dar a conocer a los maestros, alumnos, padres de familia y sociedad en general los resultados de las evaluaciones; de las acciones para el mejoramiento de los servicios educativos, así como la información global del sistema educativo estatal, con el objeto de que cada sector de la comunidad educativa haga sus ajustes y correcciones.

Artículo 112. La Secretaría de Educación del Estado dará a conocer a la sociedad el resultado de las evaluaciones practicadas, utilizando para tal efecto los tiempos y espacios que se le concedan en los medios de comunicación social.

Artículo 113. La Secretaría de Educación del Estado efectuará revisiones y evaluaciones sistemáticas y continuas de los planes y programas de estudios, para que en la esfera de su competencia los mantenga actualizados permanentemente.

La evaluación vuelve a ser objeto de la norma en el Título Sexto, Capítulo II, relacionado con la figura de los Consejos de Participación Social en sus tres niveles. Así, por ejemplo:

Artículo 133. Además de los lineamientos que expida la Secretaría de Educación Pública, los Consejos Escolares de Participación Social deberán:

[...] b) Conocer de la fijación, logro y evaluación de metas escolares, inscripción, deserción, reprobación y programas de estudio, con el objeto de coadyuvar con los maestros y directivos a la mejor realización de las mismas;

Artículo 134. [...] En cada municipio operará un Consejo Municipal de Participación Social en la Educación [...] Este Consejo tendrá las siguientes funciones:

[...] b) Conocer de los resultados de las evaluaciones que realicen las autoridades educativa [...]

Artículo 135. En el Estado de Jalisco funcionará el Consejo Estatal de Participación Social en la Educación, como órgano de consulta, orientación y apoyo [...] Este Consejo tendrá las siguientes funciones:

[...] f) Conocer los resultados de las evaluaciones que efectúen las autoridades educativas, y colaborar con ellas en actividades que influyan en el mejoramiento de la calidad y la cobertura de la educación.

Finalmente, en el Título Séptimo, Capítulo I, se tipifican las infracciones y las sanciones correspondientes en la prestación de los servicios educativos, a saber:

[...] VI. Dar a conocer antes de su aplicación los exámenes o cualesquiera otros instrumentos de admisión, acreditación o evaluación a quienes habrán de presentarlos [...]

[...] XI. Oponerse a las actividades de evaluación, inspección o vigilancia; así como no proporcionar información veraz y oportuna.

De la lectura de los artículos aquí transcritos, se desprenden varias reflexiones. La primera y más general, es de orden estrictamente formal; es decir, el cuerpo de la Ley es reiterativo. Ello se explica, de un lado, por la obvia necesidad de coincidir, cuasiliteralmente, el articulado relativo a la evaluación presente en la Ley Pública del Estado de Jalisco con lo establecido en la Ley General de Educación al respecto; y de otro, por la exigencia de sancionar la participación social de los consejos escolares, municipales y estatal en las tareas de evaluación.

Sin embargo, los distintos consejos parecen quedar reducidos a ser los "convidados de piedra", toda vez que su función se limitará, por ley, a conocer los resultados de las evaluaciones practicadas por las autoridades educativas. En este sentido, las atribuciones que la ley estatal concede a las autoridades en materia de evaluación rayan, al igual que las establecidas para la autoridad federal en la norma de observancia general, en una ambición monopólica que, a nuestro entender, contraviene los principios fundamentales del "federalismo educativo" y de la evaluación propiamente dicha.

Lo anterior nos lleva a la segunda cuestión a tratar, que es de fondo, y que tiene que ver con la concepción de evaluación que se maneja en ambas leyes. Se plantea, en principio, que la evaluación será permanente y sistemática. Se hablaría, en este caso, de la llamada evaluación formativa que, al menos teóricamente, debe ser parte integrante del proceso de desarrollo de un programa, de un plan de estudios, del uso de alguna tecnología alternativa, de algún programa piloto de formación de maestros, de nuevas modalidades de gestión escolar, o de cualquier otra cosa que esté operando, a fin de ayudar al personal a perfeccionarlo sobre la marcha.

Corresponde, por ello, al personal involucrado en el desarrollo de un proceso, y a nadie más, definir los enfoques, criterios, estándares, indicadores y modalidades evaluativas para estimar el valor de la cosa u acción. Evidentemente, esta estimación siempre estará mediada, de manera implícita o explícita, por las diversas interpretaciones que los involucrados -estudiantes, maestros, investigadores, padres de familia, autoridades educativas, etcétera- hagan de valores como la calidad, la equidad, la pertinencia y la eficiencia, entre otros, de ahí que exista un reconocimiento general de que, en principio, debe darse un paciente y transparente proceso de construcción de consensos al respecto.

En este sentido, la evaluación propiamente dicha está lejos de ser un acto unilateral del gobierno. De hecho, las recomendaciones internacionales en la materia sugieren que estos consensos deben construirse con observación de los contextos escolares en los que tienen lugar los procesos educativos. Lo anterior significa, por ejemplo, que los criterios para estimar la calidad, la pertinencia o la equidad en una escuela del municipio de Cuquío deberían reflejar las expectativas sociales de su entorno inmediato y que, por lo mismo, seguramente serían diferentes a los criterios establecidos para una escuela localizada en el municipio de Guadalajara o en el de Tecalitlán.

Pero además, lo anterior también significa que deben ser las comunidades las que, con base en los resultados de sus propias evaluaciones, determinen los ajustes y las acciones a seguir para mejorar los servicios educativos en sus localidades. Y en este sentido, serían ellas las que estarían obligadas a dar a conocer a las autoridades, y a la sociedad en general, los resultados de las evaluaciones, y no al revés, según lo plantea la Ley. De suerte que la función de las autoridades educativas debiera ser, ante todo, de corresponsabilidad en la implementación de los cursos de acción a seguir que las propias comunidades hayan determinado.

Con estricto apego a las premisas de lo que podría denominarse una "teoría" de la evaluación, hemos argumentado hasta aquí que resulta poco afortunado plantear, como lo hace la Ley Pública del Estado de Jalisco, el que corresponda al Ejecutivo estatal, de manera concurrente con la autoridad educativa federal, evaluar sistemática y permanentemente los servicios educativos que se prestan en la entidad.

Pero además, plantear eso también resulta materialmente imposible desde el punto de vista de su viabilidad práctica, y refleja, a nuestro entender, que las autoridades educativas estatales no tienen la más peregrina idea de lo que significaría, en términos de tiempo y recursos materiales y humanos, comprometerse a evaluar centralmente, a lo largo del ciclo escolar, los niveles de aprovechamiento de más de un millón de educandos en el nivel básico, los avances de planes y programas administrados a más de 55 mil grupos diferentes,

el desempeño de más de 50 mil docentes y la efectividad en la aplicación de los recursos en más de 9 mil planteles; y como si todo ello fuera poco, comprometerse, también, a evaluar los demás aspectos que conforman el sistema educativo [sic].

Insistimos, si el papel de la evaluación ha de ser emitir juicios bien informados sobre el valor de una cosa o acción, entonces nadie está en mejores condiciones para hacerlo que aquellos que están directamente involucrados. Las autoridades deberían empezar por promover, creemos, que el federalismo educativo también se ejerza en los procesos de evaluación. A menos, como parece ser el caso desde la perspectiva de las autoridades, que la evaluación se reduzca a un proceso formal de seguimiento administrativo -realización de exámenes para fines estadísticos y de diagnóstico y/o acopio, en tiempo y forma, de información veraz- de inspección o vigilancia, pero en ninguno de estos casos se trataría, en estricto sentido, de evaluación.

Así pues, vemos que la acción legislativa per se en materia educativa, al igual que en materia de derechos y cultura indígena o de cualesquier otro asunto de interés público, no resuelve *ipso facto* los problemas de que se ocupa. Y que antes que expresar "voluntad política", con frecuencia expresa, a nuestro juicio, "miopía política", toda vez que se manifiesta incapaz de enfocar los asuntos desde el punto de vista de su solvencia conceptual y su viabilidad práctica.