

DESIGUALDAD Y REZAGO EDUCATIVO EN MÉXICO

MARÍA TERESA YURÉN CAMARENA, JULIETA ESPINOSA, MIRIAM DE LA CRUZ

Problemática y metodología

La igualdad es una relación entre individuos o grupos que es valiosa cuando opera como condición del equilibrio de un sistema social que, conforme a ciertos criterios, es justo (Bobbio, 1993). Aquí reportamos una investigación consistente en analizar críticamente las condiciones que generan desigualdades bajo la forma de rezago educativo. Éste último consiste en la condición de atraso (en escolaridad o competencias) que enfrenta un segmento de la población con respecto a la adquisición de capacidades que se consideran necesarias para el desarrollo de una vida digna.

Los datos se obtuvieron de estadísticas y documentos de instancias gubernamentales y organismos internacionales, así como de planes e informes de gobierno. Para analizar, empleamos como herramientas teóricas: la distinción entre logros, libertad y recursos de Sen (1999); las esferas de la justicia de Walzer (1997); los tipos de bienes y estrategias de igualación de Elster, 1994), y la tipología del tratamiento de la diferencia de Ferrajoli (2004).

Diagnóstico

Están en *rezago escolar* quienes tienen 15 años o más y no han concluido la educación básica. En 2005, el rezago abarca al 44.7% de la población. Es 3% más alto en el caso de las mujeres; y lo padece un tercio de la población urbana y tres cuartas partes de la rural (INEGI, 2005). Se refleja en el promedio de escolaridad: 8.4 años en los hombres y 7.9 en las mujeres. Contribuyen al

rezago quienes no asisten a la escuela: en 2005, 4.2% niños entre 5 y 9 años; 6.9% entre 10 y 14; 46.5% jóvenes entre 15 y 19, y 78.5% entre 20 y 24 años (INEGI 2006).

Está *rezagada en competencias*, la población sin instrucción y la que teniendo educación básica, no cuenta con las capacidades necesarias para enfrentar la vida moderna. Un indicador de esto son los resultados de la encuesta PISA: México alcanzó el lugar 39 de 41 países (OCDE, 2004). Otro indicador es la competencia informática: en 2005, por cada mil habitantes en México sólo 120 usaban Internet, mientras que en Estados Unidos eran 556 (PNUD, 2006). Esto repercute en que sólo 6% de la población mexicana de entre 25 y 64 años ha concluido la educación terciaria (OCDE, 2004).

Las *políticas públicas* para combatir desigualdades son: a) favorecer la equidad ampliando la oferta educativa, y promoviendo el acceso y la permanencia en el sistema escolar por el otorgamiento de becas; b) elevar la calidad mediante la evaluación, las reformas curriculares, la formación de docentes y el apoyo a escuelas; c) mejorar la gestión mediante la federalización, y el establecimiento de consejos coordinadores (SEP, 2006).

Algunos de los programas instrumentados se centran en las necesidades e intereses del aprendiente y procuran una atención personalizada (como “Cero rezago educativo” y “Modelo de Educación para la vida y el trabajo”) o introducen al aprendiente en el uso de las tecnologías (como “Plazas comunitarias” y “Sistemas de aprendizaje en línea”) (INEA, 2006), pero benefician a un número reducido de personas.

El programa “Oportunidades” brinda apoyos económicos y educativos para los adultos, y otorga útiles escolares y becas que van de 60 a 480 pesos mensuales a los hijos de beneficiarios, dependiendo del grado escolar. Otros programas brindan servicios educativos a niños indígenas o hijos de jornaleros agrícolas migrantes. Son flexibles. pero los maestros suelen ser improvisados, los espacios y mobiliario precarios y los materiales insuficientes. Otros más, se orientan al

fomento de la calidad de la educación básica mediante equipamiento de escuelas y capacitación de los profesores (Escuelas de calidad (PEC), Secundaria Siglo XXI, e-México, Enciclomedia). Aunque han requerido una fuerte inversión, no han surtido el efecto deseado.

Los jóvenes son poco apoyados: el 10% y el 3% de quienes estudian bachillerato y licenciatura, respectivamente, recibieron en 2006 apoyos modestos (becas Oportunidades, PRONABES u otras). Sólo al 0.1% por ciento se les otorgó beca para estudiar posgrado.

La concreción de las políticas requirió de incremento en la *inversión*, pero ésta resultó insuficiente. El gasto en educación por alumno, en términos absolutos, es bajo en comparación con los países de la OCDE: en primaria y en bachillerato se gasta un tercio de la media; en secundaria, un cuarto y en nivel superior la mitad.

Balance. El aumento del gasto y los programas instrumentados contribuyeron a aumentar el promedio de escolaridad (pasó de 7.6 años en 2000 a 8.4 en 2006) y la eficiencia terminal en casi todos los niveles (SEP, 2006), pero los logros son magros considerando las desigualdades de género, la situación desventajosa de la población rural, el rezago en competencias, y la enorme capa de jóvenes que no asisten a la escuela.

Los condicionantes del rezago: una retrospectiva

El condicionante principal del *rezago en competencias* radica en la ruptura entre teoría y práctica que ha operado en la formación de los docentes. Desde la creación de las escuelas normales (1890) hasta la Revolución, la formación docente se caracterizó por el teoricismo. En el proyecto posrevolucionario (1917-1940), la unidad teoría-práctica quedó rota por la sacralización de la figura y la misión del docente; en el desarrollista (1940-1980) la práctica quedó reducida a la técnica, y en el modernizador (1983 a la fecha), la formación quedó atravesada por la lógica instrumental (Yurén, 1994).

Las *desigualdades de género* obedecen a un androcentrismo arraigado que proviene de la cultura española y de la indígena. En el siglo XIX, el servicio educativo se asignaba de manera desigual (sólo en 28% de las escuelas primarias se admitían niñas y en secundaria sólo había inscritas 99 mujeres). Con el tiempo, las desigualdades se dieron por la efectividad del currículo oculto que favorece una posición subalterna de la mujer.

Las *desventajas de la población rural* ya existían cuando México surgió como Estado independiente: el presupuesto para educación era escaso y se concentró en resolver las necesidades de la población urbana criolla o mestiza, mientras que en las zonas rurales predominaba la población indígena. Aunque ésta es actualmente menor al 10%, sus culturas perviven en el medio rural. Esto y el hecho de que sólo dos de cada diez mexicanos habitan en zonas rurales muy dispersas (INEGI, 2006), ha pesado soterradamente para asignar insuficientes servicios a esa población: las escuelas son precarias; la formación de docentes para esta población ha sido descuidada y frecuentemente los maestros son improvisados. Además, la pobreza aguda se traduce en desnutrición de los niños, necesidad de los padres de incorporarlos al trabajo, y aumento de la migración.

La exclusión que hace el sistema educativo de la *población joven* obedece a la falta de previsión frente a los cambios demográficos. De 25.8 millones de habitantes en 1950 se pasó a 103.3 millones en 2005. Pese a esto, no se previó la fuerte demanda que habría de educación media superior y superior. El resultado es una cobertura insuficiente: 59% en media superior y 25% en educación superior.

Varios analistas advertieron la “*catástrofe silenciosa*” del sistema educativo al quedar atravesado por intereses corporativos y burocráticos y perder su sentido social (Guevara et al., 1992). Esto no se contrarrestó pues el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) que, desde su creación (1943), operó como aparato corporativo del Estado, ligado al

partido político que gobernó durante 70 años, continuó con su *modus operandi* mediante una enorme red de intereses y lealtades que mediatiza la oposición política y la disidencia. En 1992, el SNTE (1992) firmó un acuerdo para descentralizar la educación básica y normal, reorganizar el sistema educativo y crear la carrera magisterial. Para asegurar su carácter nacional, refrendar su pacto político con el Estado y seguir influyendo en las políticas educativas, reconstruyó su identidad sindical y corporativa, “modernizó” su discurso (Loyo y Muñoz, 2003), y vinculó su capital político al nuevo partido en el gobierno.

El sentido social del proyecto se perdió cuando la *modernización* se institucionalizó como criterio axiológico y se atendieron los lineamientos de los organismos financieros internacionales antes que las necesidades educativas. La productividad se convirtió en principio rector de las políticas, y la eficiencia se reveló como una finalidad superior a otras, como la equidad y la democracia. El dispositivo para hacer efectivo el proyecto condiciona el financiamiento a la evaluación de la productividad: todo se evalúa y, puesto que los bienes son escasos hay que competir por ellos.

Análisis desde tres perspectivas

1. El servicio educativo y la educación propiamente dicha son bienes diferentes según la tipología de Elster (1994). El primero es un bien asignable; la segunda es un bien no asignable, cuya distribución puede modificarse por la asignación del primero. La distribución de bienes como las aptitudes mentales y físicas no puede afectarse por la asignación de otro tipo de bien, aunque dicha asignación compense la desventaja.

La igualación en la distribución de la educación debiera ser indirecta, mediante la asignación apropiada de otros bienes que en su conjunto constituyen el servicio educativo: se requieren maestros bien preparados y escuelas dignas para todos. Cuando esto no es posible por

escasez, entonces la asignación debe hacerse al azar y, en los casos de desventaja debe haber medidas remediales (no medidas compensatorias). En lugar de esto, lo que se hace es asignar el mejor servicio a quienes ya están en ventaja en la distribución de la educación. Al hacer esto se profundiza la desigualdad y, una vez logrado este efecto, para paliar la situación a los que quedan en desventaja se les compensa con dinero, como se compensa a quien ha quedado inválido.

2. Considerando las esferas de la justicia (Walzer, 1997), resulta claro que la compensación alivia, aunque ligeramente, la pobreza (esfera económica), pero no impacta la esfera de la educación. Así, las políticas compensatorias contribuyen a que los padres de familia mantengan a sus hijos en la escuela (elevando los índices de eficiencia terminal y el promedio de años de estudio), pero no contribuyen a que adquieran competencias porque los servicios y los métodos son deficientes. El mecanismo resulta perverso porque opera el supuesto de que, una vez colocados en situación equiparable, depende de los méritos y motivación de los sujetos lo que logren alcanzar, compitiendo.

Las fronteras de la esfera de la educación han sido desbordadas de múltiples maneras: al aplicar mecanismos compensatorios, en lugar de buenos servicios educativos, la esfera económica ha sobredeterminado a la esfera educativa; al aceptar la fuerte injerencia del SNTE en las políticas educativas ha sido sobredeterminada por la esfera laboral; al seguir los dictados de los organismos internacionales la esfera educativa ha sido sobredeterminada por la esfera financiera.

3. Finalmente, la aplicación de las políticas ha operado siguiendo el patrón de homologación jurídica de las diferencias (Ferrajoli, 2004), mediante el cual éstas son ignoradas o devaluadas en nombre de una igualdad fundada en una identidad abstracta que responde a los rasgos siguientes: varón, urbano, mestizo, de habla española, católico, no pobre, no migrante, no discapacitado, con un capital cultural que ha rebasado el marco de lo tradicional y con un talante

individualista y competitivo. En los casos excepcionales en los que se atiende a la diferencia, como algunos programas para adultos en rezago, la cobertura resulta insuficiente y el servicio no logra la calidad planeada. La homologación deviene, así, en un mecanismo de exclusión de identidades sociales pues al no atender las diferencias, las penaliza de manera soterrada y las convierte en factores que reproducen y ahondan las desigualdades sociales y económicas.

Tres escenarios, a modo de conclusión

El análisis realizado permite vislumbrar tres escenarios posibles. El primero se resume en la expresión: *continuidad en las políticas y agudización de desigualdades*. En este escenario, el aparato de evaluación seguirá creciendo y rigidizándose, los controles seguirán centralizados, pese a la descentralización de responsabilidades, y la esfera educativa continuará sobredeterminada por otras esferas. Las desigualdades se profundizarán y a ello abonará la estrategia del Estado de desentenderse de su responsabilidad en la esfera educativa en aras de la mercantilización de los servicios educativos.

El segundo se resume en la expresión: *atención de lo urgente con los mismos recursos públicos, pero con cambio de políticas y estímulo a la inversión privada*. En él, se endurecen las fronteras por lo que respecta a la influencia del SNTE; se mantiene el presupuesto, pero se sustituyen las políticas compensatorias por políticas de igualación indirecta en la educación y políticas de igualación directa en los servicios. Se estimula tanto la inversión privada que se multiplican las escuelas operadas por transnacionales que funcionan como franquicias.

El tercero se resume así: *educación para todos con buenos servicios educativos*. Requiere de aumento considerable en inversión pública para educación de calidad y buenos servicios, además de controles de calidad a la inversión privada. Hace necesaria la delimitación de la esfera educativa con respecto a otras esferas y la multiplicación de acciones de igualación indirecta y

directa que contribuyan de manera efectiva y apropiada a superar las desigualdades. Es un escenario ideal, pero no imposible. Caminar en este sentido resulta recomendable.

Nota: Agradecemos el apoyo brindado por CONACYT al proyecto SEB-2006-01, 50649, del que forma parte este trabajo.

Bibliografía

- Bobbio, N. (1993). *Igualdad y libertad*, tr. de P. Aragón, Buenos Aires: Paidós.
- Elster, J. (1994). *Justicia local. De qué modo las instituciones distribuyen bienes escasos y cargas necesarias*. Barcelona : Gedisa.
- Ferrajoli, L. (2004). *Derechos y Garantías. La ley del más débil*. Madrid : Trotta.
- Guevara, G. (Ed.) (1992). *La catástrofe silenciosa*. México : Fondo de Cultura Económica.
- INEA (2006). *Instituto Nacional para la Educación de los Adultos* recuperado el 11 de marzo de 2006 de <http://www.inea.gob.mx>
- INEGI (2005). *Mujeres y Hombres en México 2005*. México : Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática - Instituto Nacional de las Mujeres.
- INEGI (2006). II Censo de Población y Vivienda 2005. En *Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática*. Recuperado el 13 de septiembre de 2006 de <http://www.inegi.gob.mx>
- Loyo, A. y Muñoz, A. (2003). El SNTE. Estado del arte de una década. In P. Ducoing (Ed.). *Sujetos, actores y procesos de formación*. México : COMIE, T. 8.I, 343-360.
- OCDE (2004). Régards sur l'éducation. Les indicateurs de l'OCDE 2004. *Organización para la cooperación y el desarrollo económico*. Recuperado el 2 de agosto de 2006 de <http://www.oecd.org/edu/eag2004>
- PNUD (2006). Informe anual, 2005. In *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*. Recuperado el 5 de junio de 2006 de http://www.undp.org/currentALRPT_S/
- Secretaría de Educación Pública (2006). Avances de la educación en México, 2001-2006. En *La Jornada* (diario), el 19 de octubre de 2006.

Sen, A. (1999). *Nuevo examen de la desigualdad*. Madrid : Alianza Editorial, 1999.

SNTE (1992). Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica. En *Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación*, Recuperado el 18 septiembre 2006 de <http://www.wenceslao.com.mx/SINDICATO/anmeb.htm>.

Walzer, M. (1997). *Las esferas de la justicia. Una defensa del pluralismo y la igualdad*. México : Fondo de cultura económica.

Yurén, M. T. (1994). *La filosofía de la educación en México. Principios, fines y valores*. México: Trillas.