

López, Néstor (coord.) (2008). *Políticas de equidad educativa en México: análisis y propuestas*. Buenos Aires: IIEP-UNESCO.

## **POLÍTICAS DE EQUIDAD EDUCATIVA EN MÉXICO**

JESÚS AGUILAR NERY

La recurrencia de los diagnósticos en México para combatir “las desigualdades educativas” (aunque suele haber desacuerdo sobre su significado) emergen a partir de mediados de los años sesenta, para eliminarlas o intentar reducirlas. En nuestro país como en el resto del mundo hay creciente interés en estos problemas (Teese, Lamb y Duru-Bellat, 2007; INNE, 2007). Actualmente suele decirse que “no basta aumentar la educación en *cantidad*, sino que es indispensable mejorar también en *calidad*”. En este marco se inserta el trabajo que reseño, el cual tiene el mérito de ser una investigación colaborativa y no sólo una evaluación externa de programas compensatorios, de suyo importante pues a menudo son descendientes y sesgadas las evaluaciones propias. Pero también es representativo de la relevancia que ha ocupado la evaluación como mecanismo regulador de las políticas públicas, pues tal vez los programas compensatorios en México han sido de los más evaluados y, sin duda, han dado muestras de innovación, flexibilidad y adaptación a menudo en medio de restricciones presupuestarias, aunque también han sufrido desgastes, limitaciones y batallas internas y externas (Ezpeleta y Weiss, 1994; Torres y Tenti, 2000).

El libro *Políticas de equidad educativa en México: análisis y propuestas* reúne dos textos elaborados por el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIEP) dependiente de la UNESCO –sede Buenos Aires–,

---

Jesús Aguilar Nery es estudiante del doctorado en Ciencias Educativas, en el Departamento de Investigaciones Educativas del Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional. Calzada de los Tenorios núm. 235, colonia Granjas Coapa, 14330, México, DF. CE: jesner2008@gmail.com

que fueron publicados separadamente por el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE).<sup>1</sup> Ambos documentos se encuentran disponibles en la página web del IIPE. El trabajo fue coordinado por Néstor López y contó con la colaboración de Silvina Corbetta, Cora Steinberg y Emilio Tenti Fanfani, entre otros. La mayoría de ellos/as con antecedentes significativos en la investigación educativa argentina y en otras latitudes. El texto es producto del convenio entre la Organización de Estados Iberoamericanos y el CONAFE, que permitieron al IIPE realizar los estudios y ofrecer asistencia técnica durante 2005 y 2006, con miras a diagnosticar las estrategias de focalización de las políticas y los programas compensatorios del CONAFE. Para ello elaboraron un proyecto con tres objetivos: *a)* contextualizar las políticas compensatorias del CONAFE en el marco de la experiencia latinoamericana; *b)* producir un diagnóstico de las principales estrategias de focalización de la Unidad de Programas Compensatorios del CONAFE en los últimos diez años, y *c)* proponer una agenda con los próximos desafíos en la focalización de las políticas educativas de equidad (p. 15).

La primera parte del libro presenta los resultados del diagnóstico sobre las estrategias de focalización de los programas compensatorios y está dividido en tres capítulos. En el primero presentan su perspectiva para analizar las estrategias de focalización del CONAFE, teniendo presente el debate internacional, así como poniendo el caso mexicano en contraste con otros programas compensatorios latinoamericanos (Chile, Argentina y Brasil) y un análisis global de ciertas tendencias de la dinámica social de México de la década reciente. El segundo presenta los hallazgos de la investigación realizada entre 2004 y 2005, a partir de diez ejes que orientan el debate sobre las estrategias de focalización del CONAFE. El tercero presenta los alcances de las actuales estrategias de focalización así como una posible agenda de trabajo para reformular los criterios de selección y los modos de gestión de los beneficiarios.

La segunda parte del libro es resultado de una segunda investigación, que pretendió “una aproximación a la diversidad de escenarios sociales en los que se llevan a cabo las prácticas educativas en México” (p. 185). El estudio fue realizado a mediados de 2006, para aportar elementos de discusión sobre la equidad educativa en México. El documento está divido en cuatro partes:

- 1) desarrollan la noción de equidad, que es la directriz del estudio, y según los autores, “da base a un modo de estructurar una política de equidad educativa orientada al logro de una educación de calidad para todos”;
- 2) discuten la relevancia de las características del escenario en que las escuelas están insertas como estrategia para el logro de una educación de calidad;
- 3) caracterizan nueve tipos de “escenarios” y analizan de cada uno los respectivos procesos sociales y educativos que en ellos se dan lugar; y
- 4) presentan una articulación de los hallazgos intentando abonar el debate sobre políticas de equidad educativa.

Quiero destacar un par de ideas de ambos documentos, pues traen a colación puntos de vista, teorías y conceptos, que apuntan hacia debates extrañamente postergados en nuestra región y porque, en mi opinión, vertebran buena parte del aparato teórico del estudio: la equidad educativa y el espacio social (socioeducativo), denominado como “escenario”. Esto como una forma de invitar a los lectores a explorar este enorme esfuerzo de investigación, que en realidad da pie a un posible diálogo nacional, tal vez binacional (México-Argentina) o hasta regional sobre temas, problemas e incluso perplexidades comunes (políticas sociales y educativas, equidad, programas compensatorios, desigualdades educativas, etc.), que poco se ha propiciado hasta la fecha.

De acuerdo con los autores, el modo de presentar sus argumentaciones:

[...] se traduce en un texto en el que prevalece cierto tono ensayístico (...), pues en última instancia el objetivo de este estudio no es tanto ofrecer respuestas fundadas en una base empírica indiscutible, sino instalar preguntas que inviten a una revisión de las formas en que se aborda la cuestión de las desigualdades educativas (p. 187).

Vayamos con la noción de equidad educativa, ésta la entienden “como una estrategia orientada a garantizar igualdad en los aprendizajes a partir del reconocimiento de la diversidad de escenarios en que se llevan a cabo las prácticas de enseñanza y aprendizaje” (p.11). Esto es relevante porque, por un lado, arremeten contra cierta interpretación de la “igualdad de

oportunidades”, según la cual, la escuela está más allá de toda sospecha, ya que las desigualdades en las carreras escolares del alumnado se imputan genéricamente al mérito. Sin embargo, son conocidas las asimetrías en cuanto a cantidad y calidad de los insumos básicos de la oferta educativa (calidad de los programas, tiempo de aprendizaje, infraestructura, calidad de los docentes, etcétera) entre diversos grupos sociales, ya sea geográficos, socioeconómicos o étnicos, por géneros. La investigación sociológica ha demostrado cuánto pesan las características sociales y culturales de las familias para explicar los desiguales resultados de aprendizaje desde hace más de tres décadas. De ello desprenden tres conclusiones:

- 1) No se ofrece la misma calidad de la educación para todos los estudiantes;
- 2) El sistema escolar produce desigualdades porque es homogéneo donde debiera ser diferenciado;
- 3) La noción de mérito, pese a la fuerza que tiene como “idea” arraigada en el sentido común, en verdad esconde más de lo que explica (pp. 31-32).

Por otro lado, la noción de equidad educativa es significativa porque dirige la mira hacia los resultados educativos, no sólo al acceso, al que tradicionalmente se restringía la noción de igualdad de oportunidades, ni sólo a la permanencia en las escuelas como apuntan los resultados de la mayoría de programas compensatorios impulsados a partir de la década de los noventa en nuestro país y en otros países. De hecho, de su lectura de la Ley General de Educación los autores desprenden “que la igualdad fundamental desde la cual debe ser pensada una política educativa es la igualdad en los resultados: absolutamente todos los niños, niñas y adolescentes de México deben acceder a las competencias y conocimientos mencionados en el artículo 7” y tal principio prevalece en la mayoría de leyes en América Latina (p. 194).

Los investigadores aclaran que la noción de “equidad no pretende competir ni desplazar a la de igualdad sino, por el contrario, integrarla y ampliarla en sus múltiples dimensiones. No hay equidad sin igualdad, sin esa igualdad estructurante que define el horizonte de todas las acciones”. Más aún, “la noción de equidad renuncia a la idea de que todos somos iguales,

pero lo hace con el objetivo de proponer una estrategia para lograr esa igualdad fundamental que será, entonces, una construcción social". Desde esta perspectiva, la noción de equidad imprime un sello político: porque exige una toma de posición sobre cuál es la igualdad estructurante que se define como horizonte; en consecuencia, lleva implícita una valoración ética, y porque esta igualdad fundamental que define los criterios de equidad no debe ser pensada como una situación dada, sino como un proyecto, un principio de organización que apela a la necesidad de un consenso orientado hacia el futuro (pp. 192-193).

De las consideraciones previas, y de otras que plasman en el texto, los autores articulan una serie de interesantes preguntas y tentativas respuestas, siempre cuidando sus afirmaciones o matizando sus generalizaciones: ¿disminuir la diferencia o levantar el nivel de los más pobres?, ¿se trata de evitar la degradación y el empeoramiento de las escuelas con mayores dificultades?, ¿por qué un programa especial para mejorar la distribución de recursos, es decir, para hacer más equitativa y justa a la escuela? ¿Cuánto debe durar esta intervención...? De acuerdo con los autores, determinar cuáles son las respuestas a tales cuestiones no es un asunto simple, dada la diversidad de intervenciones y factores que intervienen en los procesos escolares. Y aquí destaco una observación que recorre todo el texto acerca de la complejidad "se intenta argumentar a favor de la necesidad política de una mayor comprensión de la complejidad y heterogeneidad de las sociedades en que vivimos" (p. 187). Esto porque los programas compensatorios y sus estrategias de focalización han sido los estandartes de las políticas gubernamentales, sobreestimando sus resultados y minimizando sus altos costos de transacción, inclusive ignorando sus limitaciones (p.e. su uso como dispositivo de regulación social o de "gestión de la pobreza", la estigmatización de los "beneficiarios", etcétera).

En otras palabras, resulta "claro que los problemas que hay que resolver no son sólo de índole técnica sino sobre todo de tipo conceptual y político" (p. 52). Como regularmente sucede, es más fácil decirlo que hacerlo, pues las evidencias indican que lo hecho hasta nuestros días es dar oportunidades educativas mínimas y, en muchos casos, indignas a los hijos de la población más pobre. De tal modo, los investigadores enfatizan la necesidad de conocer los espacios y lugares donde se cons-

truyen las experiencias educativas, así como sus heterogéneas necesidades y potencialidades.

En este punto hacen un llamado a una distribución de recursos diferenciados, a partir de lo que llegan a calificar como una “pedagogía racional”, es decir, adecuada a las circunstancias, y aquí es donde creo oportuno introducir el segundo vértice teórico que quiero destacar: la dimensión del espacio social, cuya categoría mucha de la teoría social ha reivindicado desde hace varias décadas (Soja, 1988).

En otras palabras, los autores hacen hincapié en la importancia de un enfoque centrado en el territorio como unidad de observación. Discuten la relevancia de considerar las características del “escenario” en que las escuelas están insertas como estrategia para el logro de una educación de calidad. De hecho, buena parte de la segunda sección del libro se centra en la caracterización de nueve tipos de escenarios socioeducativos (seguramente existen más) y en el análisis de cada uno de los respectivos procesos sociales y escolares de nuestro país. Lo anterior tiene como supuesto la heterogeneidad de los escenarios sociales y educativos. En palabras de los autores: “en sociedades crecientemente heterogéneas desde el punto de vista social y cultural el problema de la equidad educativa excede a una cuestión de pobreza o marginalidad”. Por lo tanto apelan a conseguir “un profundo conocimiento de las características de cada comunidad en que las escuelas están insertas, del territorio en que se inscriben las prácticas educativas. Una educación de calidad apela a un análisis de la escuela y el medio social, y de la relación que entre ellos se establece” (p. 186).

Entonces proponen que si queremos construir una sociedad igualitaria, es necesario que las distribuciones de recursos no sea darle lo mismo a todos, sino equitativas, es decir, dar más a quien menos tiene. “Porque no es suficiente dar más de lo mismo, es necesario dar cosas diferentes”. El logro de aprendizajes significativos y equivalentes a partir de distintas condiciones sociales y culturales requiere recursos adecuados y pertinentes a la variedad de situaciones presentes en cada sociedad.

En su capítulo final, los autores abonan el camino para una discusión pendiente sobre los desafíos de las políticas compensatorias y las estrategias de focalización. En primer lugar, ponen en duda la pertinencia de utilizar un criterio dicotómico de clasificación urbano-rural en las tareas de planificación, tanto en el campo educativo como en el social en gene-

ral. En segundo, destacan la relación que se puede establecer entre la existencia de políticas de desarrollo a largo plazo y la tarea de enseñar y aprender. Una tercera cuestión es la relevancia que tienen, en los actuales y futuros escenarios educativos, los intensos flujos migratorios. La cuestión indígena aparece también como tema clave en el desafío de una educación de calidad para todos, ya sea por su heterogeneidad cultural, ya por su exclusión histórica. Finalmente, el reto de las localidades más distantes y más pequeñas, donde las escuelas dejan de ser una institución más del Estado para ser “el Estado”.

De lo anterior, desprenden tres conclusiones en el plano de las políticas sociales y educativas.

- 1) el desafío de garantizar una educación de calidad para todos excede los alcances de una política educativa;
- 2) invitan a reflexionar respecto a qué debería ser una política de equidad educativa: es difícil sostener políticas focalizadas, como la predominante en el CONAFE, frente a las grandes desigualdades sociales y a la diversidad cultural de más de la mitad la sociedad mexicana; y
- 3) remiten al debate centralización o descentralización de la política educativa; en tal caso, “el debate ya no debe resultar de una confrontación entre el centro y lo local sino, al contrario, debe identificar la especificidad de estas dos instancias y, a la vez, lograr una fuerte articulación entre ellas en la gestión del conjunto de la política educativa” (pp. 313-314).

Tenemos pues, que la complejidad y la heterogeneidad son rasgos insoslayables de todo sistema educativo, por ello se requieren, en principio, modos de intelección para desentrañar y comprender tales complejidades, así como respuestas perfiladas en la misma dirección. Las políticas públicas enfocadas al campo educativo demandan respuestas integrales, articuladas de modo interno y externo a políticas sociales que rebasen el asilamiento de las actuales políticas focalizadas, centradas tanto en los contextos sociales como en las personas, teniendo en mente que la educación es un derecho, más que un bien (o peor otra mercancía) o un mero mecanismo de adaptación social.

Cierro este apunte ampliando la invitación que realizan los autores a debatir sobre estos temas y problemas, pues coincide con lo señalado en

el informe anual de 2007 del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación de México (INEE, 2007:11): “a pesar de su relativa abundancia, muchos trabajos sobre la desigualdad parecen no abordar esa problemática con la amplitud y profundidad que serían necesarias para dejar claros sus aspectos fundamentales”.

Falta también una mayor atención al trabajo teórico y conceptual porque, convengo con María de Ibarrola (en Muñoz, *et al* 1998), a menudo se da por sentado lo que parece de sentido común: el significado del término desigualdades educativas o equidad educativa; por ejemplo en México se ha hablado de desigualdades escolares (De Ibarrola, 1981) o de justicia educativa (Latapí, 1993) sin debatir al respecto, a menudo guardando silencio, una respetuosa indiferencia recíproca, actuando como si hubiera pleno acuerdo y consenso. De acuerdo con Ibarrola, no es suficiente con tomar alguno o varios índices cuantificables o económicos para hablar de desigualdades (como a menudo se ha hecho) sin una discusión conceptual o teórica. De este modo, si bien resultan cercanos, casi sinónimos, otros términos como asimetrías, inequidades o disparidades; tales términos ya son significativos por sus implicaciones teóricas y prácticas, esto es, por su relación con cierta trama de conceptos, sentidos, intereses, incluso teorías y modos de razonamiento, por lo que es de interés conocerlos. Aunque sabemos que los esfuerzos en la búsqueda de combatir las desigualdades o la de equidad o la justicia social en la enseñanza y en el aprendizaje siempre estarán envueltos en tensiones y contradicciones, advertimos también que algunas tensiones son incluso necesarias para el crecimiento y el cambio; otras, vale la pena tratar de disolverlas o resolverlas.

### Nota

<sup>1</sup> El primer texto de este libro corresponde al tomo II de la serie “Política compensatoria en educación”, publicado por el Consejo Nacional de Fomento Educativo, bajo el título

*Análisis de la focalización en los programas compensatorios*. El segundo texto corresponde al tomo III: *Los contextos sociales de las escuelas primarias de México*.

### Referencias

Ezpeleta, Justa y Weiss, Eduardo (coords.) (1994). *Programa para Abatir el Rezago Educativo (PARE). Evaluación Cualitativa de Impacto, Informe Final*. México: DICE-CINVESTAV.

- De Ibarrola, María (1981). "Las investigaciones sobre procesos educativos y estructura de clases. Reflexiones sobre su aportación al conocimiento de la realidad socioeducativa en México", en *Documentos Base para el Primer Congreso Nacional de Investigación Educativa*, México: COMIE.
- INEE (2007). *La educación para poblaciones en contextos vulnerables. Informe Anual 2007*. México: INEE. Disponible en [http://www.inee.edu.mx/images/stories/documentos\\_pdf/Publicaciones/Libros\\_Informes\\_Capitulos/Informe2007/informe2007.pdf](http://www.inee.edu.mx/images/stories/documentos_pdf/Publicaciones/Libros_Informes_Capitulos/Informe2007/informe2007.pdf) (consultado: 20 de octubre de 2008).
- Latapí, Pablo (1993). "Reflexiones sobre la justicia en la educación", *Revista Latinoamericana de Estudios Educativo*, vol. 23, núm. 2, pp. 9-41.
- Muñoz García, Humberto *et al.* (1998). "Debate sobre educación y desigualdad social", *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 3, núm. 6, pp. 317-345.
- Soja, Edward (1988). "La réaffirmation de l'espace dans la théorie sociale: La prochaine 'fin de siècle'", en Georges Benko *et al.* (Eds.) *Les nouveaux aspects de la théorie sociale. De la géographie à la sociologie*. Caen: Paradigme, pp. 1-14.
- Teese, Richard; Stephen Lamb y Marie Duru-Bellat (Eds.) (2007). *International Studies in Educational Inequality*. The Netherlands: Springer, e-book.
- Torres, Rosa y Emilio Tenti (2000). *Políticas educativas y equidad en México: la experiencia de la educación comunitaria, la telesecundaria y los programas compensatorios*, Informe final. Buenos Aires: IIPE. Disponible en <http://www.oei.es/equidad/pub.PDF> (consultado: 18 de febrero de 2009).