

Relaciones entre educación y justicia*

Relations between education and justice

*Carlos Muñoz Izquierdo***

Tendrá lugar en Toluca una nueva reunión de educadores y científicos sociales de varios países americanos, con el fin de analizar desde diferentes puntos de vista las relaciones que existen entre el desarrollo educativo y la justicia. La importancia del evento deriva, principalmente, de la insatisfacción que han experimentado nuestras sociedades al comprobar que el desarrollo de sus sistemas educativos no han contribuido, en forma significativa, a la instauración de estructuras sociales menos injustas.

En efecto, se ha demostrado que los grupos ubicados en los niveles intermedios y superior de la escala social han sido los más beneficiados por la expansión de los sistemas educativos. Esto también es válido para los individuos que viven en comunidades urbanas y, en especial, en aquellas que corresponden a regiones de un mayor grado de desarrollo relativo. Asimismo, se ha observado que los niveles de rendimiento académico que obtienen los estudiantes tienden a ser directamente proporcionales a la posición que aquellos ocupan en la estratificación social, o de la escala de desarrollo regional. Además de esto, hay diversas indicaciones de que la calidad de los maestros, las aulas, los sistemas pedagógicos y los recursos didácticos también está positivamente correlacionada con los niveles socioeconómicos de los alumnos. Se han encontrado, por ejemplo, en escuelas primarias rurales, ciertas asociaciones entre los niveles socioeconómicos de los estudiantes y la experiencia de los maestros. En escuelas primarias privadas se ha detectado que, cuando los alumnos proceden de estratos sociales inferiores, asisten a escuelas más pequeñas, que cuentan con menores dotaciones de capital fijo por estudiante y

* Publicado en *El Universal*, 20 de julio de 1979.

** Fue director académico e investigador emérito del Centro de Estudios Educativos hasta 1995.

con maestros menos preparados –los cuales adoptan, con mayor frecuencia, comportamientos autoritarios.

Por otra parte, se ha investigado que la deserción escolar –y, por ende, la injusta distribución de oportunidades educativas– ocurre después de que se han presentado diversas situaciones de atraso pedagógico, en relación con las normas vigentes en los diferentes grupos escolares. Tales situaciones son más frecuentes entre los estudiantes que pertenecen a niveles socioeconómicos inferiores. Ahora bien, cuando se ha intentado dilucidar si dentro del sistema educativo los maestros contrarrestan, amplifican o son indiferentes ante dichos atrasos pedagógicos, se ha observado que, por una parte, estos evidencian actitudes y comportamientos que reflejan cierta indiferencia ante tal situación, y, por otra, que ciertas orientaciones en su conducta apuntan en la dirección de reforzar el aprendizaje de aquellos alumnos mejor ubicados en la escala social.

Lo anterior permite esclarecer que el sistema escolar no actúa como amortiguador de los desniveles culturales que ya existen cuando los alumnos se inscriben en las escuelas. Por otra parte, aunque no hay indicaciones muy claras de que los maestros rurales manejen los problemas de aprendizaje en una forma menos eficiente de como lo hacen los maestros urbanos, es evidente que la falta de interés en los atrasos pedagógicos provoca efectos más lamentables en el campo. Baste recordar que en ese medio el maestro es prácticamente el único recurso al que tienen acceso los alumnos para superar su nivel académico y contrarrestar los problemas a los que estuvieron expuestos durante su vida preescolar.

De lo anterior se deduce que, a pesar de que las nuevas generaciones han recibido más educación que las anteriores –y de que el Estado dedica cada vez mayores cantidades de recursos a la educación pública–, la escolaridad no solo se ha concentrado en algunas zonas, sino que, al interior de las mismas, ha beneficiado preferentemente a los grupos que se encuentran ubicados en las mejores posiciones de la estratificación social.

Obviamente, al no haberse mejorado la distribución de oportunidades educativas, tampoco se logró superar la distribución de habilidades entre los componentes de la fuerza laboral de los países. Ello significa que ni siquiera se ha podido extender la

educación primaria en forma universal. Por tanto, la fuerza de trabajo de nuestros países está compuesta, principalmente, por personas que pueden ser clasificadas como “analfabetas funcionales”, pues no cuentan con las habilidades necesarias como para desempeñar las funciones que exige la compleja sociedad moderna, ni tampoco han sido preparadas para participar en procesos de desenvolvimiento que intenten aprovechar los recursos humanos disponibles en cada país.

En menor medida, la fuerza de trabajo está compuesta por individuos pertenecientes a los estratos medios, los cuales han tenido acceso a ciertos grados de educación posprimaria de dudosa calidad.

La escasa mejoría lograda en las características cualitativas de la fuerza de trabajo impidió mejorar, significativamente, los ingresos de los trabajadores pertenecientes a los estratos populares. Todo esto, sumado a una estrategia de crecimiento que solo favoreció a quienes obtuvieron las mayores dosis de escolaridad, provocó diversos estrangulamientos cuyo resultado final puede resumirse de este modo:

- a) Lo sectores populares se enfrentaron, con su escasa educación, a una insuficiente absorción de mano de obra en el mercado de trabajo; es decir, a pesar de la expansión escolar —que tardíamente llegó a los estratos sociales inferiores— se provocó el desempleo de la fuerza de trabajo que logró adquirir algunos grados de educación primaria.
- b) Las clases medias, por su parte, adquirieron más educación que en el pasado, pero esta solo les permitió ingresar a ocupaciones que técnicamente requieren una menor escolaridad de la que obtuvieron. En efecto, el relativo exceso de personas que ingresaron a la educación media y superior —y salieron a buscar trabajo—, comparado con el número de aquellas que fueron utilizadas adecuadamente por el sistema económico, provocó un desequilibrio que finalmente impulsó la llamada “espiral inflacionaria de las cualificaciones”, ya que los empleadores pudieron escoger a personas con mayor escolaridad para desempeñar puestos que podrían ser cubiertos con una educación inferior.

- c) Quienes pertenecen a las clases superiores concentraron cada vez más los ingresos y además, obtuvieron las oportunidades educativas más altamente valoradas en el mercado de trabajo organizado. Por tanto, estas personas disfrutaron ahora de niveles de vida superiores a los que tuvieron sus padres. Así pues, podemos afirmar que, a pesar de los aumentos en las oportunidades educativas, se contribuyó a gestar una sociedad cuyos ingresos están más concentrados que en el pasado, cuya clase media está subempleada (pues desempeña trabajos menos complejos de los que podría ejecutar con la educación adquirida), y cuya clase inferior está prácticamente desempleada, pues apenas puede participar en actividades de escasa productividad.

Lo anterior exige investigar las razones a las que pueden atribuirse las injusticias descritas, toda vez que lo que aquí hemos señalado es abiertamente contrario a los objetivos manifiestos de nuestros sistemas de educación. Es, pues, indispensable diseñar y experimentar modelos educativos que sean capaces de contrarrestar las tendencias aquí expuestas.

¿ESTAMOS COMBATIENDO LA DESIGUALDAD?¹

El seminario efectuado en Toluca estuvo orientado a examinar los estudios que se han realizado y las políticas instrumentadas en el país, en torno al problema de la desigualdad educativa. En dicho evento quedó claro que las investigaciones efectuadas en esta materia son bastante escasas y –salvo contadas excepciones– no han sido apoyadas financieramente por el Estado ni se han realizado a iniciativa del mismo. Sin embargo, han podido llegar a conclusiones generalizables, pues dichas investigaciones han observado normas metodológicas adecuadas. Entre los trabajos realizados, es posible distinguir algunos cuyo objetivo ha consistido en conceptualizar las desigualdades en la distribución de la escolaridad, y de las oportunidades de recibirla. Un segundo grupo de trabajos está formado por los que se propusieron medir y loca-

¹ Publicado en *El Universal*, 27 de abril de 1979.

lizar dichas desigualdades. Un tercer grupo lo forman los estudios dedicados a examinar las tendencias que a través del tiempo ha seguido la distribución de oportunidades educacionales —a partir, por ejemplo, del examen de comportamiento intertemporal de la relación existente entre la posición de los diferentes grupos sociales y la cantidad (y calidad) de la educación que cada grupo ha adquirido—. Un cuarto grupo de investigaciones está integrado por aquellas que se han ocupado de estudiar las diferencias en los niveles de rendimiento escolar que obtienen alumnos procedentes de diversos ambientes socioeconómicos y geográficos. A un quinto grupo corresponden aquellos estudios que han examinado el monto de los recursos financieros y la calidad de los recursos reales (por ejemplo, magisterio, materiales didácticos, etc.) a los que tienen acceso los alumnos colocados en diversas posiciones sociales, o que viven en diferentes regiones del país. El siguiente grupo de estudios está formado por aquellos que han avanzado en la explicación de la desigualdad educativa, tratando de identificar las causas o los fenómenos que la determinan. Otros trabajos han explorado las repercusiones que esta desigualdad tiene en la distribución de otro tipo de oportunidades, tales como la de obtener diversos empleos, o la de tener acceso a determinadas posiciones en la escala social. Un último grupo de investigaciones (mencionadas en este orden no porque las consideremos como de menor importancia, sino porque son las de más reciente desarrollo) está integrado por estudios que tratan de identificar políticas con las cuales sea posible contrarrestar —a corto plazo y en forma limitada— las desigualdades educativas, o bien desarrollar, experimentalmente, determinadas innovaciones educativas que ofrezcan la posibilidad de contrarrestar el incremento o impedir la aparición de las inequidades ya aludidas.

Como se puede apreciar, el horizonte conceptual que ha servido de marco a los estudios efectuados en el área es bastante amplio. Ello contrasta, sin embargo, con la relativa simplicidad que ha estado detrás de las decisiones adoptadas por el Estado, con el fin de reducir las desigualdades en educación. Este horizonte, en efecto, se ha referido casi exclusivamente a la necesidad de asegurar la igualdad de oportunidades para ingresar al sistema escolar. Así, la decisión más importante que con este objeto se



tomó en el pasado reciente, consistió en instrumentar el llamado Plan de Once Años para la Expansión y Mejoramiento de la Educación Primaria. Es cierto que este instrumento de planeación también fue acompañado por otras medidas tendientes a mejorar la calidad de la enseñanza y la eficiencia terminal de la educación primaria. Sin embargo, sus efectos reales se redujeron prácticamente a una ampliación de la capacidad del sistema escolar para admitir nuevos alumnos en las zonas urbanas del país. En efecto, si las metas cuantitativas del plan fueron superadas, ello se debió a que se subestimaron los movimientos migratorios de las zonas rurales hacia las ciudades, y las medidas adoptadas para mejorar la calidad de la enseñanza produjeron resultados raquíticos.

El siguiente paso de importancia que dio el Estado para tratar de contrarrestar la desigualdad en la distribución de oportunidades educativas, consistió en establecer los llamados “sistemas de enseñanza abierta”. Dichos sistemas, sin embargo, benefician en términos generales a sectores de la población que se encuentran fuera de la actividad económica y pertenecen a las “clases medias” –pues no están siendo aprovechados, preferentemente, por los campesinos o los obreros–. Por tanto, la introducción de esta innovación educativa no ha contribuido en forma significativa a mejorar la distribución de oportunidades educacionales entre los sectores más desfavorecidos de la sociedad.

Durante el presente sexenio, se han tomado otras medidas tendientes a contrarrestar estas desigualdades. Las más importantes consisten en la instrumentación del Programa de Educación para Todos, y en la aplicación del acuerdo que ordena la desconcentración administrativa de la Secretaría de Educación Pública. Aunque también se están haciendo esfuerzos para retener en el sistema a la población que solicita la inscripción en los grados escolares subsecuentes, no dejan de utilizarse las metodologías y prácticas docentes homogéneas, a pesar de que los alumnos no solo son distintos desde los puntos de vista regional y étnico, sino que, aun dentro de una misma aula, revelan importantes diferencias en sus respectivas capacidades y posibilidades de aprender. De este modo, es imposible que el sistema escolar mejore los índices de aprovechamiento y retención. Por tanto, las políticas citadas solo permiten incorporar al sistema escolar a quienes lo

soliciten, donde lo soliciten, cuando lo soliciten y estén dispuestos a hacerlo.

De lo anterior se deduce que los aspectos de la desigualdad educativa considerados por los investigadores de esta materia, no han interesado a quienes diseñan las políticas encaminadas a resolver los problemas correspondientes. Esto es aplicable tanto a las diferentes formas de conceptualizar las desigualdades, como a las medidas que se están tomando para tratar de reducir la magnitud de las mismas.

Algunas personas piensan que la falta de correspondencia entre los marcos conceptuales de los investigadores, por una parte, y los de los agentes que toman decisiones, por la otra, es atribuible a una falta de comunicación entre ambos grupos de individuos. Dichas personas sustentan su hipótesis aduciendo que los funcionarios públicos no siempre conocen los resultados de las investigaciones que hemos descrito. Sin embargo, esto solo es válido si se refiere a los funcionarios de menor jerarquía. Lo que en realidad ha ocurrido consiste en que los estudios realizados solo hubieran podido ser utilizados por quienes toman decisiones, siempre que estos hubieran sido capaces de inducir cambios sociales de gran envergadura. Esto, a su vez, hubiera rebasado los intereses objetivos y los límites que condicionan las acciones de los responsables de la política educativa.

Decimos que la inducción de dichos cambios sociales no ha sido compatible con los intereses de quienes dirigen el desarrollo educativo del país, ya que así lo revelan las conclusiones de los estudios que han analizado en profundidad las relaciones entre el desarrollo educativo y la dinámica social del país. Se ha observado, en efecto, que las políticas de expansión escolar aquí descritas favorecen –en la población marginada– el desarrollo de lo que se ha llamado “Factor Esperanza”. Este consiste en la confianza que tienen los jóvenes marginados, actualmente privados de condiciones de vida satisfactorias, de que podrán tener acceso, a través de su ingreso al sistema escolar, a mejores oportunidades. Si esta confianza puede inculcarse mediante las políticas de expansión escolar que no procuran, de hecho, igualar las oportunidades educativas, no existe ningún incentivo para modificar dichas políticas. Por tanto, la necesidad de utilizar mecanismos que con-

tribuyan efectivamente a reducir las desigualdades en educación, solo aparecerá cuando las poblaciones marginadas estén en condiciones de plantear sus demandas en una forma más articulada y objetiva.

RELACIONES ENTRE LA FEDERACIÓN Y LOS ESTADOS²

Recientes declaraciones del secretario de Educación Pública han actualizado la discusión de los problemas involucrados en la centralización del gasto educativo y en la excesiva concentración de los servicios correspondientes. La actual administración federal ha anunciado medidas que, según se ha informado, tienden a contrarrestar de alguna manera los efectos de estos problemas. Entre dichas medidas se encuentra, por un lado, la creación de delegaciones de la Secretaría de Educación Pública en cada uno de los estados y, por el otro, los mecanismos que permitirán implantar regionalmente el “Programa de Educación para Todos”. Con estas normas se pretende “fortalecer el federalismo, a través de una mayor participación de los estados, sin que esto signifique que la Federación eluda responsabilidades (en materia educativa)”. Conviene, pues, examinar la magnitud de los problemas cuyos efectos se pretende amortiguar con estas medidas, a fin de obtener una evaluación tentativa de lo que se puede esperar de las mismas.

Durante los últimos años ha venido aumentando el grado en que el sistema escolar depende, financiera y administrativamente, del Ejecutivo Federal. En 1958, las contribuciones federales al sistema escolar ya eran mayoritarias –pues representaban 63% del total–. Entre 1958 y 1976, estas aumentaron a tasas más rápidas que las correspondientes a las aportaciones de los gobiernos estatales y del sector privado. Por tanto, en 1976 dichas aportaciones llegaron a representar 77% del gasto educativo nacional.

Para determinar cuál ha sido el papel desempeñado por el gobierno federal con respecto a la distribución regional de los recursos educativos, es necesario comparar las asignaciones que dicho gobierno otorga a los estados, con los niveles de desarrollo

² Publicado en *El Universal*, 7 de julio de 1978.

de los mismos. Como se ha comprobado, existe una correlación positiva entre los índices de desarrollo de las entidades y el gasto que cada una de ellas puede dedicar a su propio sistema educativo. Aunque este fenómeno puede ser explicado por las diferencias existentes entre la capacidad fiscal que tienen los estados, produce el efecto de acentuar las distancias socioeconómicas que separan a unas entidades de otras. Ante esta situación, se podría esperar que la Federación desempeñará un papel compensatorio. Si así lo hiciera, los gastos en educación del gobierno federal guardarían una relación inversa con respecto al nivel de desarrollo de cada entidad federativa. Sin embargo, aunque es cierto que entre los estados que —en proporción a su población en edad escolar— reciben una menor ayuda federal para la educación, se encuentran tres de las entidades que disfrutan de mayores niveles de desarrollo (Nuevo León, Jalisco y Estado de México), también es cierto que la entidad más favorecida por el gasto federal en educación es la que ocupa el primer lugar con respecto a su riqueza proporcional (Distrito Federal) y que entre los estados que por habitante reciben aportaciones federales inferiores al promedio nacional, se encuentran siete de aquellos a los cuales corresponden los últimos diez lugares desde el punto de vista de su desarrollo económico (Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Querétaro, Puebla, Nayarit y Zacatecas). Particularmente aguda es la situación de la educación superior, ya que mientras en el Distrito Federal una cuarta parte de los recursos educativos se dedica a este nivel de enseñanza, hay tres entidades que no reciben recursos federales para la educación superior, y otras tres en las cuales las aportaciones del gobierno federal no rebasan 1% de los recursos que reciben de dicho gobierno. En resumen, no todos los estados que necesitan un mayor grado de apoyo federal reciben una atención preferente, en tanto que algunas entidades que podrían satisfacer sus requerimientos educativos mediante sus propios recursos reciben importantes subsidios del gobierno central.

Otro aspecto de la distribución regional de los recursos es el que se refiere a la eficiencia con la que estos se invierten y aprovechan. Según se ha observado, las probabilidades de completar la educación primaria, antes de rebasar la edad escolar, están fuertemente asociadas con los niveles de desarrollo de las entidades

federativas a las que pertenecen los alumnos. Ciertamente, esto es en buena parte atribuible a determinados factores que condicionan la demanda educacional y se encuentran fuera del control de las autoridades educativas. Sin embargo, hemos podido comprobar que alrededor de una quinta parte de la deserción es independiente de dichos factores, y puede ser atribuible a la deficiente planeación conforme a la cual se distribuyen regionalmente las construcciones escolares y se asignan las plazas magisteriales respectivas. Esta deficiencia provoca que numerosas escuelas rurales sean incompletas, a pesar de que muchas de ellas cuentan con la demanda necesaria para poder impartir los seis grados de primaria, en lugar de los tres o cuatro que frecuentemente ofrecen.

Ahora bien, la situación de dependencia en que se encuentra el sistema escolar con respecto al gobierno federal puede ser interpretada si se observa que ella es consecuente con diversas tendencias que han provocado una creciente concentración de poder en el Ejecutivo Federal. Así lo reflejan, por una parte, la proporción de los ingresos fiscales de la nación que controla el Ejecutivo Federal (alrededor de 76%) y, por otro, el rol secundario que han desempeñado las otras dos ramas de la Federación (según lo han ilustrado diversos estudios de nuestra realidad política). Por otra parte, el hecho de que no exista una clara correlación entre las erogaciones federales y los niveles de desarrollo de los respectivos estados, significa que, si bien es cierto que la Federación no está contribuyendo en todos los casos a acentuar los desequilibrios educacionales que se observan entre las entidades federativas del país, tampoco está contribuyendo a reducir tales desequilibrios. El carácter errático del comportamiento de este gasto sugiere que la asignación de recursos federales para la educación depende, en menor grado, de lo que se ha observado en los casos de otras inversiones, de la capacidad de negociación de las élites económicas locales —las cuales pueden, por lo demás, proveerse a sí mismas, por la vía de la educación privada, de la escolaridad que requieren—. En cambio, dicha asignación parece estar determinada, en mayor medida, por la capacidad de negociación que tienen —frente al gobierno federal— los representantes de los poderes formales de los diversos estados de la República.

Ante esta situación, es muy difícil que la anunciada desconcentración administrativa de la SEP pueda contribuir, por sí misma, a mejorar la capacidad de negociación de las entidades que tradicionalmente han carecido de recursos. Lejos de constituir un problema de naturaleza técnica, esta capacidad depende de factores que se encuentran fuertemente arraigados en nuestra estructura política.