

EL “CIERRE SOCIAL” EN EDUCACIÓN.

LA EXCLUSIÓN QUE CONFIRMA EL CENSO ESCOLAR¹

Para mi querido Abuelo.

Luis Alberto Barquera

Resumen: El autor revisa, a la luz del *Reporte sobre la discriminación en México 2012* y la reforma en derechos humanos del 2011, la exclusión educativa en México. El “cierre social” produce una escuela “pobre para pobres”, que excluye de los conocimientos a los que logran asistir a ella y garantiza que la “llave” del rezago educativo permanezca abierta. A partir del *Semáforo Municipal de los Derechos de la Infancia*, de ODISEA, A. C., se muestra la gravedad del rezago educativo en los estados y municipios más pobres, pero también en otros no considerados así. Concluye que el “cierre social” en educación está en el centro de nuestras desigualdades y define a nuestra sociedad como “indecente”. Un Sistema Nacional de Garantía de Derechos de la Infancia –orientado a terminar con las desigualdades de trato que hoy reproducen la exclusión del conocimiento, la falta de acceso y el rezago educativo– contribuiría a garantizar el derecho a la educación de millones de niños, niñas y adolescentes en México.

97

Palabras clave: cierre social, exclusión educativa, rezago educativo, educación básica, discriminación.

ji Tijuana, 1961. Licenciado en Literatura por la *Universidad Autónoma Metropolitana* plantel Iztapalapa (UAM-I) y candidato a maestro en Investigación y Desarrollo de la Educación por la *Universidad Iberoamericana*, con estudios en antropología, filosofía, lingüística, diseño y evaluación de proyectos, planeación estratégica y análisis político. Presidente del Consejo Directivo de *Odisea, A.C.*, socio de UNICEF en Zacatecas. Consejero de la *Red por los Derechos de la Infancia en México* (REDIM). Primer lugar en el concurso *Los problemas de seguridad en Zacatecas: muchas propuestas para una solución* (2011). Dirige *Odisea Global* y escribe en *La Jornada Zacatecas*. Contacto: luisbarqueram@gmail.com.

¹ Una versión de este artículo fue publicada en *La Jornada Zacatecas* los días 22 y 29 de abril de 2013. Actualmente está disponible en: <<http://tinyurl.com/mc49egh>>.

Introducción

A continuación se revisa, a la luz del *Reporte sobre la discriminación en México 2012* (CONAPRED, 2012) y la reforma del artículo 1° constitucional del 2011, la exclusión educativa en México. Para explicar este fenómeno, definido como “cierre social” en educación, se retoma el *Informe del Relator Especial sobre el derecho a la educación, Sr. Vernor Muñoz, Misión a México (8 a 18 de febrero de 2010)*, se recupera estadística educativa e información programática y presupuestal y se utiliza el *Semáforo Municipal de los Derechos de la Infancia*. En el *Post Scriptum* se añade la información que arroja el *Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial* (CEMABE).

La escuela “pobre para pobres”, además de excluir de los conocimientos necesarios para la vida a los que logran asistir a ella, porque ignora su condición sociocultural y fenómenos como la extraedad, contribuye a que el “cierre social” expulse a muchos otros, garantizando que la “llave” del rezago educativo permanezca abierta. Con base en el *Semáforo Municipal de los Derechos de la Infancia* podemos apreciar la gravedad de la exclusión y el rezago educativo en los estados y municipios más pobres, pero también en otros no considerados así.

En esta perspectiva, siguiendo a Carbonell y Salazar, el “cierre social” en educación está en el centro de nuestras desigualdades y define a nuestra sociedad como “indecente”.

Una ley general que implante un Sistema Nacional de Garantía de Derechos de la Infancia –abocado a terminar con las desigualdades de trato que hoy reproducen la exclusión del conocimiento, la falta de acceso y el rezago educativo– contribuiría a la eliminación del “cierre social”, que impide la realización del derecho a la educación de millones de niños, niñas y adolescentes.

98

La reforma constitucional y el “cierre social” en la educación

La reforma al artículo 1° constitucional abre una nueva etapa en la vida política de México, en la medida en que se reconoce una simetría central para la vida democrática: existen titulares de derechos, que somos los ciudadanos, y obligaciones de los titulares de deberes, que corresponden al Estado y sus funcionarios o autoridades, de acuerdo con una normativa global.

Los derechos fundamentales de las personas son lo que dan sustento a la legitimidad del Estado y cobra carta de ciudadanía la idea de que el nivel de garantía de los derechos es lo que hace a una sociedad merecedora del calificativo de civilizada y democrática.

El establecimiento de titulares de derechos y titulares de deberes en la Constitución, la posibilidad de acogernos al derecho internacional y la prohibición expresa de la discriminación, aparece como antídoto contra la simulación, la letra muerta y los derechos de papel, porque el parámetro para medirnos como sociedad es la efectiva garantía de los derechos.

Al final, como señalan Salazar y Carbonell (2012):

(...) lo que importa es determinar cuántos y cuáles de esos derechos son efectivamente respetados, protegidos y satisfechos por las instituciones. Cuando las personas son efectivamente libres, conviven en condiciones de igualdad, ejercen su autonomía política y tienen sus necesidades básicas satisfechas; entonces, el constitucionalismo de los derechos será una realidad práctica. En cambio, en una sociedad en la que los derechos son reconocidos normativamente,

pero en los hechos son menospreciados y violados tanto por las autoridades como por los particulares, la realidad será autoritaria, inequitativa, opresora.

En este marco cobra sentido el concepto de “cierre social”, una idea de origen weberiano retomada por autores como Frank Parkin, que puede ser útil para revisar cómo se reparten los servicios educativos en México. El “cierre social”, de acuerdo con el *Reporte sobre la discriminación en México 2012*, se refiere “(...) a la acción conjunta de los poderosos para marginar a las personas menos aventajadas de aquellos beneficios obtenidos por la obra o la tarea celebrada de manera conjunta”.

El “cierre social” es un *Jano bifronte* que se conforma por la desigualdad de trato (o discriminación) y la desigualdad económica. Son dos cosas distintas, aunque parecen iguales, como ambos lados del rostro. El primero actúa en el plano de lo simbólico, mientras que el segundo ocurre en el reparto inequitativo del ingreso.

La desigualdad de trato se entiende como “(...) la consecuencia de un cierre social dispuesto para distribuir libertades, derechos y bienes a partir de consideraciones varias que no son justas y no siempre tienen que ver con el ingreso de las personas”, lo que produce que las asimetrías se perpetúen y excluyan a sectores importantes de la sociedad, como ocurre con amplios sectores de niños, las niñas y los adolescentes.

En este sentido, la pobreza se define “(...) como la consecuencia de un conjunto de variables, unas vinculadas a la desigualdad de trato y otras a la desigualdad económica que, juntas, conspiran para bloquear el acceso a los bienes indispensables para conducir la vida propia.” Bien dice el documento del CONAPRED: “Acaso porque la desigualdad de trato persiste en nuestro país es que también lo ha hecho la desigualdad económica, y no a la inversa”.

La desigualdad de trato o discriminación, prohibida en el artículo 1º de la Constitución de la República, está en el centro del “cierre social” en educación. El sistema educativo mexicano ofrece en las escuelas distintas calidades que se asocian principalmente con el ingreso de las personas, sin un esfuerzo suficiente por eliminar la desigualdad en el trato (es decir, en el servicio que prestan las instituciones educativas) que reciben los estudiantes que tienen mayores desventajas.

En este sentido el principal problema, dice Vernor Muñoz, Relator Especial sobre el derecho a la educación de la ONU,

(...) es que la oferta escolar no atiende las desigualdades sociales que en primer lugar perjudican a las poblaciones marginadas, ni introduce acciones estructurales que atiendan con mayor eficiencia sus necesidades, ni tampoco invierte recursos suficientes para su atención (...) pareciera que el sistema reproduce esas desigualdades o avanza muy lentamente en su eliminación. (V. Muñoz, 2010).

Esta discriminación en el trato la profundizó el abandono del Estado de su responsabilidad de garantizar el derecho a la educación de millones de niños, niñas y adolescentes, pero también una demanda por la educación básicamente inactiva, que ve a la escuela como una dádiva y no como un derecho, por lo que recibe lo que le “dan” e incluso lo considera como bueno. Este elemento de lealtad acrítica frente al “cierre social” en educación, como señala el CONAPRED, “(...) es cemento fundamental para la permanencia de las desigualdades.”

La exclusión de los conocimientos

Asistir a la escuela no está garantizando el derecho a la educación para todos. De acuerdo con la prueba PISA, citada por CONAPRED, la mala calidad de la escuela afecta a la inmensa mayoría de los niños, independientemente del ingreso. Digamos que en el mejor de los casos sólo tres de cada 10 niños mexicanos están en condiciones de explotar todo su potencial.

El sistema está condenando a una inmensa mayoría de niñas y niños mexicanos a padecer niveles muy bajos en la calidad de la formación recibida. El último reporte de referencia exhibe que, en lo que toca a conocimientos matemáticos, 79% de estudiantes se encuentran en los niveles más bajos; en ciencias esta cifra se eleva a 82% y en lectura ronda 72%

En medio de esta catástrofe, marcada por un problema generalizado de la calidad de la escuela, el “cierre social” es más severo con los más pobres. Vernor Muñoz ha señalado que “(...) las exclusiones de las oportunidades educativas en México tienen destinatarios muy precisos, que se pueden resumir en una frase: las poblaciones pobres reciben una educación pobre”.

De acuerdo con la prueba ENLACE 2012, un instrumento de dudosa confiabilidad², el promedio de “Insuficiente” en Español a nivel nacional es de 15%, pero en las primarias del *Consejo Nacional de Fomento Educativo* (CONAFE) o indígenas es de más del doble (37.4% y 33.4%, respectivamente) muy superior al que se presenta en las particulares que es de 5.1% (tres veces menor que el promedio nacional). En el caso de la secundaria podemos ver que, mientras el promedio nacional en “Insuficiente” en Español es de 38%, en las telesecundarias es de 41.2%, muy por encima de las particulares que presentan 18.8% (20 puntos menos que el promedio nacional). En Matemáticas las brechas son todavía más amplias.

El abandono de la escuela se relaciona con el problema de la extraedad, en particular la grave, que alcanza 964 mil 011 niños de primaria y secundaria (si contamos EMS alcanza 1 millón 553 mil 630). (Véase Cuadro 1). En estados como Guerrero, la extraedad es cinco veces mayor que en Aguascalientes o Zacatecas.

Para Vernor Muñoz las autoridades “(...) deben ocuparse con determinación por garantizar todo el trayecto educativo de las personas y reconocer que el problema no es únicamente económico, sino también de falta de pertinencia cultural y lingüística en la educación”.

En este sentido el *Observatorio Ciudadano de la Educación*, en su Comunicado número 5 del 2012, ha señalado que pese a reiteradas demostraciones se sigue sin tomar en cuenta que las becas del Programa Oportunidades son importantes pero insuficientes para asegurar los aprendizajes de los niños. Apoyar el ingreso de las familias no es suficiente si no hay un cambio en la desigualdad de trato:

(...) las becas que distribuye la SEDESOL (a través del “Programa Oportunidades”) son entregadas a las familias sin implementar en las escuelas a las que asisten los becarios, las medidas pedagógicas que son indispensables para ofrecer a esos alumnos una educación que se adecue a las condiciones socio-culturales en que se encuentran. (OCE, 2012).

² En el momento de escribir este texto no había sido cancelada la prueba ENLACE. Para ver una muestra de nuestra investigación sobre la confiabilidad de esta prueba, véase: *Eliminar ENLACE 2014: buena noticia para niños, niñas y adolescentes*, disponible en: <<http://tinyurl.com/kgpwwvy>>.

Estamos hablando de 5 millones 328 mil 047 becarios que requerirían apoyo pedagógico para salir adelante en la escuela, pero el “cierre social” les impide recibirlo.

El Relator Especial insiste en que el problema no es sólo económico, sino también de diseño de política y de coordinación institucional, porque no se puede pretender

(...) que los programas de compensación y los subsidios resuelvan un problema estructural, que tiene que ver con la falta de una política pública articulada, sistémica (...) que atienda los problemas de discriminación y exclusión social de las poblaciones indígenas, los pobladores de zonas rurales, las familias de jornaleros y las personas con discapacidad.

Una característica del trato discriminatorio que reciben estos niños puede verse en las escuelas a las que asisten, como son las que prestan el servicio multigrado. De acuerdo con el *Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación* (INEE) estas escuelas se ubican “(...) en localidades rurales pequeñas, indígenas y aisladas; con altos índices de marginación social y económica; y donde resulta incosteable destinar infraestructura educativa y docentes para cada grado escolar”. (INEE, 2009/2010). En el promedio nacional el 44.4% de las escuelas son multigrado, pero en Guerrero y Zacatecas la proporción alcanza el 50.2% y 57.4%, respectivamente. En un estado como Aguascalientes el porcentaje de escuelas multigrado puede parecer alto (24%), pero es de la mitad respecto al promedio nacional (44.4%). En el Distrito Federal son multigrado sólo el 8.4% de las escuelas.

CUADRO 1 INCLUSIÓN Y EXCLUSIÓN EDUCATIVA ESTADOS SELECCIONADOS										
	% Escuelas multigrado (1)	Becarios Oportunidades (junio, 2012) (2)	% de niños y/o jóvenes de 8 a 17 años que reciben beca educativa, respecto al total de niños de 8 a 17 años incluidos en el padrón activo de Oportunidades (2008) (3)	Población de 15 a 17 años que no asiste a la escuela (2010) (4)	Población de 15 a 17 años que no asiste a la escuela y no tiene educación básica (2010) (4)	Población de 3 a 17 años que no asiste a la escuela (2010) (4)	% de alumnos con extraedad grave por entidad federativa (2010/2011) (5)	Tasa neta de cobertura por entidad federativa, nivel o tipo educativo y sexo (2009/2010) (6)		Rezago de la población de 15 años y más en educación básica (2010) (7)
								Primaria	Secundaria	
Aguascalientes	24	35,070	58.11%	26,453	10,798	73,805	2.0	97.9	80.6	35.8
Guerrero	50.2	408,479	58.97%	85,874	53,454	21,862	11.1	107.7	74.8	52.2
Zacatecas	57.4	90,991	60.09%	3,5630	14,941	86,958	2.2	107.6	88.0	48.6
Nacional	44.4	5,328,047	59.17%	2,191,225	1,085,036	6,079,695	4.3 (Total: 634,917)	105.5	82.8	40.7 (Total: 31,900,157)

Fuentes:

1. Porcentaje de escuelas primarias de organización escolar multigrado, según entidad federativa y tipo de servicio (2009/2010), Panorama educativo, INEE.
2. Becarios Oportunidades, corresponsabilidad mayo-junio de 2012, Programa de Desarrollo Oportunidades, 2012.
3. Número de niños y/o jóvenes de 8 a 17 años que reciben beca educativa, respecto al total de niños de 8 a 17 años incluidos en el padrón activo, Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, 2008.
4. Semáforo Municipal de la Infancia. Elecciones 2013. ODISEA, A.C., con base en INEGI, 2010.
5. Porcentaje de alumnos con extraedad grave por entidad federativa, nivel o tipo educativo y grado escolar (2010/2011), Panorama educativo, INEE.
6. Tasa neta de cobertura por entidad federativa, nivel o tipo educativo y sexo (2009/2010), Panorama educativo, INEE.
7. Rezago de la población de 15 años y más en educación básica. INEA con base en el censo de población y vivienda 2010

101

Evidentemente, como señala el Relator Especial “(...) la organización del servicio educativo está condicionada por la concentración poblacional, sin tomar en cuenta que alrededor del 70% de las comunidades rurales tienen apenas cerca de 100 habitantes”. Cuando la escuela regular no puede operar en las localidades más pequeñas, el servicio queda a cargo de jóvenes becados por el CONAFE, sin formación profesional de maestros, “(...) quienes imparten clase en escuelas multigrado,

muchas veces en instalaciones en muy mal estado y sin servicios de saneamiento adecuados” (Véase el Post Scriptum). El “cierre social” para los niños que viven en localidades rurales aisladas es muy claro cuando vemos que el gobierno federal sólo invierte en el CONAFE el 1.08% del presupuesto total en educación para el 2013. (SHCP, 2013).

CUADRO 2 PRESUPUESTO PARA INEA Y CONAFE RESPECTO AL PRESUPUESTO EDUCATIVO TOTAL Presupuesto de Egresos de la Federación, 2013		
Concepto	Monto	%
INEA+FAETA	4,296,049,998	0.80
CONAFE	5,805,597,014	1.08
Total presupuesto educación	539,557,378,015	100.00
Fuente: Función de Educación en el PEF 2012, SHCP, 2013.		

Efectivamente, en el centro del “cierre social” están los limitados presupuestos. El servicio educativo en localidades rurales está condicionado a un determinado número de niños “porque resulta muy caro”, lo que ha impedido que muchos de ellos logren estudiar. Vernor Muñoz señala que “(...) las políticas públicas y los planes y programas educativos no sólo deben considerarlos aspectos de ejecución financiera, sino que en primer lugar deben buscar atender las necesidades de las personas”. En consecuencia es preciso, señala el Relator Especial, “(...) que el Gobierno Federal fortalezca sus acciones en materia de inversión pública, de manera que los recursos públicos se distribuya en forma equitativa, otorgando mayores oportunidades a quienes menos tienen”.

La propuesta de Vernor Muñoz de integrar al sistema educativo regular a las escuelas del CONAFE y dignificar al maestro mediante el apoyo real a su gestión y a su superación en todos los ámbitos implica, necesariamente, un cambio de prioridades que se refleje en la distribución del gasto educativo. Pero, además de invertir, es muy importante para combatir la desigualdad de trato conocer las *adversidades* que estas poblaciones enfrentan, por lo que el Relator Especial recomienda “(...) desarrollar diagnósticos más acotados de las necesidades educativas de los pueblos indígenas y en general de las zonas rurales”.

A esa recomendación de Vernor Muñoz habría que añadir cómo la exclusión educativa se relaciona con la violación de otros derechos³. De acuerdo con Isabel Crowley, representante de UNICEF en México, sólo 16% de los niños, niñas y adolescentes ejercen todos sus derechos⁴, lo que obliga a pensar en la complejidad del problema. Una visión integral de esta situación en los 2 mil 456 municipios y delegaciones del país puede constatar en el *Semáforo Municipal de los Derechos de la Infancia*.

³ Por ejemplo, el impacto de la violencia contra niños, niñas y adolescentes y, en general, las violaciones al derecho a la protección. Véase: *Los derechos de la infancia y la adolescencia en Zacatecas*. UNICEF/ODISEA, A. C./FLACSO, 2013. Disponible en: <http://odisea.org.mx/PDF/Sitan/SITAN_Zac.pdf>.

⁴ Martín Catalán Lerma. *Sólo 16% de infantes en México tiene acceso a todos sus derechos; en Zacatecas la cifra puede ser menor*. Unicef. En: *La Jornada Zacatecas*. 18 de julio del 2013. Disponible en: <<http://ljz.mx/2013/07/18/solo-16-de-infantes-en-mexico-tiene-acceso-a-todos-sus-derechos-en-zacatecas-la-cifra-puede-ser-menor-unicef/>>.

La exclusión de la escuela y el rezago educativo

La escuela “pobre para pobres”, además de excluir de los conocimientos necesarios para la vida a los que logran asistir a ella, contribuye a que el “cierre social” expulse a muchos otros, garantizando que la “llave” del rezago educativo permanezca abierta. Esto, junto con problemas de cobertura en preescolar y en educación media superior, pero también de gestión del sistema tanto en zonas urbanas como rurales, está produciendo montos enormes de exclusión y rezago educativo (Véase Cuadro 1).

En México, de acuerdo con el Censo 2010, no asisten a la escuela 6 millones 079 mil 695 niños de 3 a 17 años, debido principalmente a falta de cobertura en preescolar, en media superior son 2 millones 942 mil 092 de niños en el grupo de 3 a 5 años y otros 2 millones 191 mil 225 en el de 15 a 17. Los otros 946 mil 378 niños, niñas y adolescentes que están fuera de la escuela tienen de 6 a 14 años, cuando tendrían que estar cursando primaria o secundaria, niveles educativos en los que se supone que estamos “mejor”. La tasa neta de cobertura en primaria es de 105.5% y en secundaria de 82.8% (INEE 2009/2010), lo que no puede ocultar que la cantidad de niños, niñas y adolescentes excluidos de la primaria y la secundaria sea tan grande como la población total del estado de Aguascalientes (944,285 habitantes).

Los resultados de *Oportunidades*, que tiene como condición para funcionar que exista la prestación del servicio educativo, muestran con toda amplitud que las transferencias para conseguir la retención o facilitar el acceso a la educación básica, no han sido suficientes para contrarrestar los efectos del “cierre social”. A nivel nacional *Oportunidades* sólo proporciona beca a seis de cada 10 niños, niñas y adolescentes de 8 a 17 años incluidos en el padrón activo. Esto significa que, por lo menos, falta incorporar al 40% de los niños, las niñas y los adolescentes integrantes de familias que participan en este programa. (*Oportunidades*, 2008).

103

Por otro lado destaca, en particular, el grupo de 15 a 17 años que, además de no asistir a la escuela, no cuenta con educación básica. 1 millón 085 mil 036 adolescentes están en condición de rezago educativo (49.42% de los 2 millones 191 mil 225 en el grupo de 15 a 17 que no asisten a la escuela), prueba de que algo no está funcionando y que la “llave” que alimenta la bolsa de este lastre, que actualmente alcanza 31 millones 900 mil 157 personas con 15 y más años, permanece bien abierta. (INEA/INEGI 2010).

El “cierre social”, expresado como rezago educativo entre adolescentes de 15 a 17 años, presenta distintas dimensiones de la desigualdad cuando se compara el promedio nacional (49.42%) entre los estados y al interior de éstos, como muestra el *Semáforo Municipal de la Infancia*.

En Guerrero prácticamente una tercera parte de la población (28.82%) se encuentra en pobreza extrema, pero el porcentaje de rezago educativo entre adolescentes es de 62.25%. En el municipio de Benito Juárez, el que presenta mejores condiciones para el ejercicio del derecho a la educación, el 59.68% se encuentra en rezago, pero en Cochoapa el Grande, la demarcación con mayor atraso educativo, la proporción llega a 93.98%. Esto es que, en este municipio, nueve de cada 10 adolescentes fuera de la escuela están en rezago educativo.

En Aguascalientes, que sólo tiene 3.72% de personas en pobreza extrema, el 40.82% de los adolescentes ya está en rezago educativo. Cosío es el municipio de Aguascalientes que ofrece mejores condiciones a los niños para ejercer el derecho a la educación, sin embargo ahí el 30.10% de los jóvenes de 15 a 17 años fuera de la escuela están en rezago. Calvillo, el municipio que presenta las peores condiciones

para la educación, tiene a la mitad de los adolescentes de ese grupo de edad en condición de rezago (47.30%).

En Zacatecas se encuentran en rezago educativo 41.93% de los adolescentes de ese mismo grupo de edad, aunque están en pobreza extrema 10.81% de las personas. El mejor municipio para la educación de los niños es Chalchihuites, pero registra en rezago educativo al 26.98% de los adolescentes de 15 a 17 años que no asiste a la escuela. Miguel Auza, el municipio que presenta peores condiciones para el ejercicio de este derecho, presenta a más del doble de los adolescentes en rezago: 68.59%.

CUADRO 3
SEMÁFORO MUNICIPAL DE LA INFANCIA. ELECCIONES 2013. DERECHO AL DESARROLLO
ESTADOS SELECCIONADOS

	Aguascalientes	Guerrero	Zacatecas	Nacional
Porcentaje de población de 6 a 17 años analfabeta	6.17	15.11	7.17	8.70
Porcentaje de población de 3 a 5 años que no asiste a la escuela	49.92	38.63	42.76	45.02
Porcentaje de población de 6 a 11 años que no asiste a la escuela	2.43	4.41	2.37	3.06
Porcentaje de población de 12 a 14 años que no asiste a la escuela	8.14	10.56	8.53	8.29
Porcentaje de población de 15 a 17 años que no asiste a la escuela	35.67	36.64	38.64	32.65
Porcentaje de población de 15 a 17 años que no asiste a la escuela ni tiene educación básica completa	40.82	62.25	41.93	49.42
Porcentaje de población en pobreza extrema	3.72	28.82	10.81	10.41
Porcentaje de población en vulnerabilidad por carencia de acceso a la alimentación	20.17	42.57	24.79	24.86
Fuente: Semáforo Municipal de la Infancia. Elecciones 2013. ODISEA, A. C., 2013.				

104

Esto es que el rezago educativo trasciende la condición de extrema pobreza, abarcando a jóvenes con relativamente mejores condiciones económicas, pero es mucho peor en estados con población indígena o con poblaciones rurales dispersas y aisladas, como son los casos de Guerrero y Zacatecas, respecto de Aguascalientes. Las cifras también indicarían que el alto rezago educativo se debe, entre otras razones, a la falta de pertinencia de la escuela y a la mala gestión de la educación básica, y no sólo por la pobreza, simplemente por el hecho de que éste se produce en localidades donde hay servicio educativo. En todo caso, podemos decir que el rezago educativo muestra que la desigualdad de trato se extiende a lo ancho y largo del país.

En este marco, considerando que están en rezago educativo uno de cada dos adolescentes que no asisten a la escuela a nivel nacional (49.42%) y que éste se presenta sobre todo en la localidades más pobres, el servicio del *Instituto Nacional para la Educación de los Adultos* (INEA) tendría que considerarse prioritario.

Además de la falta de coordinación de los programas federales y estatales con el INEA y las delegaciones o institutos locales de educación de adultos, el tema no es prioritario tanto desde el punto de vista del perfil de las personas que prestan el servicio como del presupuesto que se asigna a la solución de este grave problema, lo que refuerza el “cierre social”.

CUADRO 4
SEMÁFORO MUNICIPAL DE LA INFANCIA ELECCIONES 2013. DERECHO AL DESARROLLO
MUNICIPIOS SELECCIONADOS

Estado	Municipio	Analfabetismo	NOA 15 a 17 años	NOA sin educación básica completa (15 a 17)	Dominio Educación	Pobreza extrema (%)	Vulnerabilidad por carencia de acceso a alimentación (%)	Dominio economía	Lugar estatal
Aguascalientes	Cosío	5.55	36.60	30.10	1	4.77	19.01	2	2 de 11
	Calvillo	6.86	44.50	47.30	11	9.54	39.17	6	10 de 11
Guerrero	Benito Juárez	8.91	20.95	59.68	1	25.67	40.06	16	12 de 81
	Cochoapa el Grande	51.56	57.47	93.98	81	82.60	64.57	81	81 de 81
Zacatecas	Chalchihuites	8.02	33.44	26.98	1	14.57	26.95	42	12 de 58
	Miguel Auza	7.62	56.09	68.59	58	17.20	30.62	51	56 de 58
Nacional		8.7	32.65	49.42		10.41	24.86		

Fuente: Semáforo Municipal de la Infancia. Elecciones 2013. ODISEA, A. C., 2013.

Pese a la gravedad de la situación de rezago de la población joven y adulta, el sub-sistema de educación de adultos apenas cubre al 7.5% (2.4 millones) de los 31 millones 900 mil 157 personas actualmente en esa condición. (INEA/INEGI, 2010). Como señala el reporte mencionado de Vernor Muñoz, la atención a la población en rezago ocurre a través de unos 100 mil asesores solidarios “(...) que trabajan con mucho entusiasmo a tiempo parcial, pero sin contar con formación pedagógica superior”.

La recomendación del Relator de la ONU resulta obvia: “Tomar medidas de emergencia para combatir el rezago educativo de las personas mayores de 15 años”. Sin embargo nuevamente el presupuesto asignado a la solución no guarda proporción con el tamaño del problema: la atención de jóvenes y adultos en rezago educativo apenas será del 0.80% del gasto total en educación en el ejercicio 2013. (SHCP, 2013). (Véase Cuadro 2).

105

Conclusión

En el documento del CONAPRED se apunta que la educación, como ningún otro derecho, “(...) potencia con tanto vigor el ejercicio de los derechos civiles y políticos (...) Se ha demostrado muchas veces que una educación pública básica, generalizada y de calidad, para toda la población, disminuye con el tiempo los niveles de desigualdad dentro de las sociedades”.

Sin embargo, el “cierre social” en educación permanece en el centro de nuestras desigualdades y, más ampliamente, de nuestras limitaciones como país. Si consideramos lo dicho hasta aquí, y siguiendo a Salazar y Carbonell, podríamos decir que independientemente de lo que diga ahora el artículo 1º constitucional, nuestra sociedad sigue siendo básicamente una sociedad “indecente”, porque “(...) en donde hay pobreza no hay libertad ni autonomía ni participación democrática posibles”.

Requerimos urgentemente redefinir prioridades, un esfuerzo articulado de instituciones y programas, así como de nuevos modelos de atención y sustancialmente mejores presupuestos. Este es el camino para ampliar las oportunidades educativas y ponernos en el camino de terminar con el “cierre social” que obstruye la realización del derecho a la educación de millones de niños, niñas y adolescentes.

En esta tarea puede contribuir significativamente una Ley General de Promoción y Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, que implante un Sistema Nacional de Garantía de Derechos de la Infancia orientado a terminar con las desigualdades de trato que hoy reproducen la exclusión del conocimiento, la falta de acceso (cobertura) y el rezago educativo. Es hora de que actúen los titulares de deberes.

Post Scriptum

Finalmente se presentó el 1 de abril del 2014 el CEMABE. Lo primero a destacar es que este esfuerzo importantísimo resulta una novedad, porque fue imposible realizarlo durante las décadas en las que no contamos con una autoridad educativa preocupada por cumplir cabalmente con el artículo 3º constitucional y garantizar las condiciones mínimas para que se desarrolle el proceso educativo.

Ahora el CEMABE arroja luz sobre cuatro boquetes en el sistema educativo que están impidiendo remontar el “cierre social” en educación. Esto es fundamental para el cambio porque esperaríamos, por ejemplo, que los legisladores asignen recursos en consecuencia, el INEE lo considere para su modelo de evaluación y, sobre todo, se modifique la política, en el sentido de las recomendaciones señaladas.

Merece reconocimiento que hoy el CEMABE nos permita contestarnos preguntas como las siguientes: ¿Dónde están los maestros que pagamos con nuestros impuestos? ¿Qué significa en términos de violaciones a los derechos de los niños la ingobernabilidad del sistema? ¿Cuántas escuelas están funcionando como tales y en qué condiciones se encuentran?

106 El boletín del *Instituto Nacional de Estadística y Geografía* (INEGI)⁵ señala que el personal censado (“individuos que prestan sus servicios en uno o más centros de trabajo y fueron contabilizados tantas veces como en centros de trabajo laboren”) alcanzó la cifra de 1 millón 949 mil 105. Desempeña función de maestro frente a grupo un total de 1 millón 128 mil 319, pero “(...) como la cifra de personal censado se refiere a los individuos contabilizados tantas veces como en centros de trabajo labore, es conveniente señalar que la cifra de personas que trabajan frente a grupo son 978 mil 118”.

Un boquete que el CEMABE nos revela ya tiene cifras. No están frente a grupo: 39 mil 222, que son “aviadores” (nadie sabe dónde están, ni qué hacen), 30 mil 695 que están comisionados o con licencia y 114 mil 998 que están jubilados, retirados o fallecieron.

El total de centros de trabajo en operación es de 261 mil 631 (“bibliotecas, centros de maestros, oficinas administrativas y de supervisión, entre otros”). Un segundo gran boquete se encuentra en el 9.2% donde se registraron “negativas”, es decir, que no fueron censados y que permanecen fuera del alcance de la autoridad educativa. El CEMABE, en su Atlas educativo⁶, establece que en los 24 mil 658 centros que no fueron censados, estarían implicados 2 millones 215 mil 201 alumnos. Un mundo de niños, repartidos principalmente en estados como los siguientes: 974 mil 420 en Chiapas, 568 mil 372 en Oaxaca, 561 mil 663 en Michoacán, 65 mil 001 en Guerrero, 21 mil 286 en Veracruz, 10 mil 507 en Jalisco, 6 mil 505 en Baja California

⁵ Disponible en: <<http://tinyurl.com/lx6dstr>>.

⁶ Disponible en: <<http://cemabe.inegi.org.mx/>>.

Sur y 3 mil 014 en Zacatecas. Queda por saber cuántos de esos centros de trabajo se utilizan para labores educativas, o relacionadas con éstas, y no a la “pachanga” o a la operación electoral o a la “grilla” sindical.

Cabe señalar que de los 236 mil 973 centros de trabajo que sí fueron censados, 87.6%, es decir 207 mil 682, son escuelas de educación básica y especial y 12.4% son otro tipo de centros de trabajo. Del total de escuelas censadas, 86.4% son de carácter público y 13.6% son privadas.

Un tercer boquete se refiere a las condiciones desiguales en las que participan alumnos y maestros en las escuelas. 48.4% de escuelas públicas no cuenta con drenaje, 31% no dispone de agua potable, 12.8% no tiene sanitarios y 11.2% carece de energía eléctrica. Las escuelas privadas, por el contrario, prácticamente no muestran esta carencia de servicios. A lo anterior podemos sumar un conjunto de carencias inaceptables que el CEMABE descubre.

En cuanto al porcentaje de escuelas en inmuebles con construcción que no disponen de equipamiento en todas las aulas para impartir clase, tenemos que 9.1% no tienen pizarrón o pintarrón, 20.3% no cuentan con escritorio para el maestro, 20.8% no disponen de silla para el maestro, 14.7% carecen de mueble para que los alumnos se sienten y 14.1% carecen de mueble para que los alumnos se apoyen.

En lo que se refiere al porcentaje de escuelas en inmuebles con construcción que no disponen de tecnologías de la información y comunicación, encontramos que la situación es más grave: 39.6% no cuenta con equipo de cómputo, 60.6% no tiene Internet y 63.8% no dispone de línea telefónica.


Todas estas situaciones se han pasado habitualmente por alto, como si todos los niños acudieran a la escuela en las mismas condiciones, a la hora de evaluar el desempeño de quienes cuentan con menores recursos (Véase la tristemente célebre prueba ENLACE).

La información del INEGI pone a la luz una problemática que por años permaneció en la oscuridad, lo que permitió a las autoridades, federales y locales, abstenerse de cumplir con la ley y solapar intereses ajenos a la educación, con la consecuente profundización de las desigualdades que alimentan el funcionamiento del “cierre social”. En este sentido un cuarto boquete, no cuantificado aún, se refiere a los recursos. ¿Cuántos millones de pesos se han ido en los últimos sexenios en que no hemos tenido secretario de educación pública, ni a nivel federal ni en los estados, en el sostenimiento de “aeropuertos” magisteriales? ¿Cuántos millones de pesos destinados a mejorar la infraestructura y el equipamiento educativo nunca llegaron a las escuelas donde se necesitan?

Es innegable que estos cuatro boquetes influyen negativamente en la capacidad del sistema para garantizar la calidad del servicio y, por tanto, el derecho a la educación para todos los niños. Que lo muestre el CEMABE fortalece la gobernabilidad del sistema y, por tanto, la reforma educativa. Visibilizar dónde están las carencias, qué políticas deben de cambiar y dónde deben colocarse los presupuestos y dónde no, también fortalece a los titulares de derechos y a la sociedad interesada. Cobran relieve para garantizar este derecho el avance de una autoridad educativa real y aportes técnicos independientes. Qué bueno, porque falta mucho por hacer en estados donde prevalece la complicidad mafiosa de burocracias educativas y sindicales en las secretarías de educación locales.

En este sentido, es positivo que se “achique” el espacio para las fuerzas que aún desconocen que en una democracia constitucional es imperativo garantizar que todos los niños, niñas y adolescentes hagan de la educación el instrumento que los

iguale en dignidad y les ayude a explotar el potencial que todos tienen. También que se haga más evidente que urge un Sistema Nacional de Garantía de Derechos de la Infancia.

La transparencia y la rendición de cuentas, a las que contribuye el CEMABE, son indispensables para que se produzca el cambio, por lo que exigimos a la *Secretaría de Educación Pública* (SEP) que ponga a disposición de los ciudadanos las bases de datos con la información que arroja este instrumento. 

REFERENCIAS

- CARBONELL, Miguel y Pedro Salazar (Coords.). *La reforma constitucional de derechos humanos. Un nuevo paradigma*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Porrúa/UNAM. México. 2012.
- CONAPRED. *Reporte sobre la discriminación en México 2012*. Disponible en: <http://www.conapred.org.mx/userfiles/files/Reporte_2012_IntroGral.pdf>.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Disponible en: <<http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/>>.
- INEA. *Rezago de la población de 15 años y más en educación básica*. INEA con base en el Censo de Población y Vivienda 2010.
- INEE. *Panorama Educativo de México, 2009, 2010 y 2011*. INEE.
- INEGI. *Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial* (CEMABE). Disponible en: <<http://cemabe.inegi.org.mx/>>.
- MUÑOZ, Vernor. *Informe del Relator Especial sobre el derecho a la educación, Sr. Vernor Muñoz, Misión a México (8 a 18 de febrero de 2010)*. Asamblea General de Naciones Unidas, 2 de junio, 2010.
- OCE. *Comunicado número 5*. Disponible en: <<http://www.observatorio.org/nueva-epoca/6toInformeCalderon.pdf>>.
- PDHO. *Número de niños y/o jóvenes de 8 a 17 años que reciben beca educativa, respecto al total de niños de 8 a 17 años incluidos en el padrón activo*. PDHO. 2008.
- PDHO. *Beccarios Oportunidades, corresponsabilidad mayo-junio de 2012*. PDHO. 2012.
- SEP. *Evaluación Nacional de Logro Académico en Centros Escolares. Resultados Prueba Enlace 2012*.
- SHCP. *Función de Educación en el PEF 2012*. SHCP. 2013.
- ODISEA, A. C. *Semáforo Municipal de los Derechos de la Infancia*. Disponible en: <www.odisea.org.mx>.
- UNICEF/ODISEA, A. C./FLACSO. *Los derechos de la infancia y la adolescencia en Zacatecas*. UNICEF. 2013. Disponible en: <http://odisea.org.mx/PDF/Sitan/SITAN_Zac.pdf>.