

Entorno a la equidad de la educación básica en Guanajuato | 1990-2005

■ Guillermo Tapia García*



El artículo refiere el planteamiento general del estudio sobre la variación de los indicadores de equidad de la educación básica en el estado de Guanajuato, en el periodo 1990-2005. Indicadores que dan cuenta de la distribución de oportunidades de acceso, permanencia y culminación de la población de 5 a 14 años y de 15 a 19 años, en la educación básica (primaria y secundaria). El análisis se hace dentro del marco de la política pública de Estado en materia de equidad de la educación básica, de acuerdo con la ley general de educación mexicana (1993) y la ley de educación del estado de Guanajuato (1996); así como en la entrada en vigor de la reforma que estableció la obligatoriedad de la educación secundaria. Los hallazgos son significativos. Mientras la equidad interna de la distribución de oportunidades educativas tuvo una mejora importante en las regiones de más alta marginación y rezago educativo histórico —gracias a la combinación de factores demográficos y la incidencia de programas compensatorios—, la población de las ciudades principales de la entidad vio incrementar la desigualdad para acceder o permanecer en la escuela de educación básica. La entidad perseveró entre aquellas que menores oportunidades educativas ofrecen a su población, en particular, en el ámbito de la educación secundaria.

Antecedentes

La equidad de la educación básica se constituyó como una preocupación de la política educativa hasta fechas muy recientes en varios países de América Latina y en México. Noción distinta a la cobertura universal de la educación primaria, propia de la etapa de expansión de los sistemas educativos con una perspectiva igualitarista, centrada en la integración social por la vía de la uniformidad y la homogeneidad

de modelos y estrategias educativas. La equidad de la educación básica se relaciona con la atención a la diferencia, con el reconocimiento de las desigualdades sociales previas al acceso de la población al sistema educativo (De Ketele, 2004). Cobra nuevos significados en su convergencia con el discurso emergente sobre los derechos humanos y, en especial, de los derechos de segunda generación: los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC), en especial, el derecho a la educación (Tomasevski, 2004; 2005). La perspectiva de derechos enfatiza las obligaciones del Estado respecto de la garantía para que los ciudadanos accedan y gocen plena e íntegramente de sus derechos humanos. La educación es, en ese enfoque, una obligación del Estado. La educación debe ser provista y garantizada de manera que la población esté en condiciones de ejercer su derecho a ella. El cumplimiento pleno de esa obligación por parte del Estado es, a la vez, una condición para que la población pueda tener pleno acceso al ejercicio de otros derechos humanos (OREALC/UNESCO, 2007).

En 1993 en México se publicó la Ley General de Educación (LGE). Con ello se estableció por primera vez con claridad una *política pública de Estado*¹ referida a la equidad de la educación. En la ley se determinó que las autoridades educativas federal y de los estados debían "establecer condiciones que permitan el ejercicio pleno del derecho a la educación de cada individuo, una mayor equidad educativa, así como el logro de la efectiva igualdad en oportunidades de acceso y permanencia". Para detallar las responsabilidades del Estado en materia de equidad la LGE dispone de un capítulo especialmente dedicado a ello.

La "federalización" de la educación básica pactada en 1992 y sancionada por ley en

1993, planteó el desafío de la equidad, tanto al gobierno federal —en su función compensatoria— como a los gobiernos de los estados, en tanto responsables de la administración y la operación de los servicios educativos de tipo básico. El gobierno federal implementó los programas compensatorios a través del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), mismo que ya era responsable de los programas de educación preescolar y primaria comunitarias para localidades menores de 500 habitantes. Por medio de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), ofreció programas dirigidos a la población más pobre, como "Progresas", en 1994, que en 2000 se convirtió en "Oportunidades".

En consonancia con lo establecido en la LGE, el estado de Guanajuato formuló una *política pública* sobre la equidad de la educación básica. Lo hizo por medio de la ley de educación para el estado de Guanajuato (Congreso del Estado, 1996). En sus artículos 13 al 17 se determina el concepto y alcance de la equidad, relacionándola con la calidad de la educación. Guanajuato fue uno de los 10 estados del país participantes en el Programa para Abatir el Rezago en Educación Básica (PAREB), 1994-2001, operado por CONAFE a través de la Unidad de Programas Compensatorios. Años después se implantó el Programa de Educación Inicial (PRODEI), 1993-1997, al que le sucedió el Programa Integral para Abatir el Rezago Educativo (PIARE), 1995-2001. Así como el Programa para Abatir el Rezago en Educación Inicial y Básica (PAREIB), en sus tres fases, de 1998 a 2007. Al mismo tiempo, otros programas federales con orientación compensatoria fueron implementados en Guanajuato, como "Niños en solidaridad" y "Escuela digna", en el terreno educativo, así como los de "Progresas" y "Oportunidades" en el ámbito comunitario.

La equidad de la educación básica, sin embargo, no constituye una temática que haya sido abordada de manera frecuente por la investigación educativa en el estado de Guanajuato. El estudio *La educación básica en Guanajuato, diagnóstico y perspectivas* (Ulloa, 1992), hizo un análisis pormenorizado de la equidad de la educación básica con base en los datos del censo de población de 1990. Otros documentos se basaron en esa información para divulgarla y relacionarla con la formulación de políticas educativas locales (SECyR, 1993; 1994). Después de estos estudios o documentos no se ha realizado otra investigación sobre el tema desde la perspectiva sociodemográfica.

El planteamiento general del estudio

En ese contexto, el estudio desarrollado tuvo como propósito fundamental observar y medir la variación de la equidad de la educación básica en el estado de Guanajuato, en el periodo 1990-2005. Como segundo propósito se propuso observar la capacidad del sistema educativo local para ofrecer igualdad de oportunidades de acceso, permanencia y culminación de la educación básica a la población en edad escolar en la entidad. Para lo anterior se adopta la definición de equidad de la educación básica entendida como la probabilidad que tienen grupos sociales diferenciados (por razones sociales, económicas o de género, por ejemplo) para acceder a las mismas oportunidades de recibir beneficios o ventajas ofrecidos por el sistema educativo formal (De Ketele, 2004).

La entidad perseveró entre aquellas que menores oportunidades educativas ofrecen a su población

¹ "Las políticas de Estado sobre la educación están sustentadas en los preceptos legales estipulados en la Constitución y en la Ley General de Educación. Son de vigencia obligatoria y aunque pueden ser abrogadas esto no depende solamente del gobierno en turno. Estas políticas se caracterizan por establecer los principios elementales para la operación del sistema educativo y, aunque pueden ser objeto de reformas o adiciones en sus artículos, existen definiciones básicas suficientemente sólidas [...]. Las políticas educativas de Estado aseguran, de cierto modo, la continuidad de preceptos generales ante la 'volatilidad' que puede caracterizar a las políticas gubernamentales sexenales" (Medrano, 2008).

Las áreas geográficas de mayor exclusión de la educación básica presentes en 1990 se trasladaron a otra región en 2005

Las preguntas que orientaron el estudio fueron: ¿cuál fue la variación en los indicadores de acceso, permanencia y culminación de la educación básica obligatoria por parte de la población del estado de Guanajuato en el periodo 1990-2005?, ¿cuáles son las variaciones más significativas desde el punto de vista territorial (entre municipios), social (urbano-rural) y de género?, ¿la variación

en los indicadores representa una mejora real en la distribución de oportunidades educativas entre la población en edad de acceder a la educación básica en la entidad?, ¿a quiénes

benefició tal mejora? Lo que está en la base de las anteriores cuestiones es la capacidad del sistema educativo estatal de Guanajuato, con la concurrencia de la acción compensatoria del gobierno federal, para ofrecer de manera creciente (o no) iguales oportunidades a los diferentes por razones sociales, de género o por su ubicación geográfica.

El desarrollo del estudio

El objeto de estudio es la variación de la equidad de las oportunidades educativas en el estado de Guanajuato en el periodo 1990-2005. Por tanto, el proceso de análisis se hizo en dos planos territoriales considerando los tres momentos censales (1990-2000-2005): *el nacional*, para situar al estado de Guanajuato en el marco de la evolución de los datos del conjunto de entidades federativas; *el estatal*, para observar el comportamiento de los datos municipalmente y, cuando la información disponible para calcular los indicadores lo permitió, *el local*, según su tamaño o su ámbito urbano o rural.

La dimensión demográfica y la territorial son muy relevantes en el análisis de la equidad de la educación básica, en particular, en una entidad con un alto grado de intensidad migratoria. El estado de Guanajuato ha sido identificado como una de las tres entidades con mayor cantidad de población emigrante a Estados Unidos en las últimas dos décadas. La naturaleza e intensidad del proceso migratorio se ha hecho más compleja y más amplia. En ese proceso se ha incluido a la población cada vez más joven, más urbana y con mayor escolaridad. También ha pasado de ser un proceso en el que participaba mayoritariamente la población masculina, a una progresiva participación mayor de la población femenina.

Los indicadores, en su dimensión temporal y territorial, se analizaron con base en dos grupos de edad diferentes. El grupo de edad de 15 a 19 años permite una observación más focalizada de los indicadores, por cuanto su temporalidad refiere a un periodo más corto: de 1977 a 2005. La delimitación del grupo quinquenal favorece el análisis de las oportunidades educativas distribuidas por el sistema educativo antes de la federalización y el establecimiento de la política pública de equidad, con los datos de 1990, que se constituyen en línea de base para la observación comparativa. Los datos de 2000 permiten apreciar el impacto inicial de la declaración de la educación secundaria como obligatoria y los de 2005 observar el efecto continuado de esa medida en el contexto de la transición demográfica. A la vez, permiten identificar, aunque de manera parcial, la incidencia de la migración internacional a edades más tempranas en algunos de los indicadores particulares.

El grupo de edad de 5 a 14 años, delimitado al indicador de asistencia a la

escuela, ofrece la ocasión para observar la distribución de oportunidades de acceso-permanencia a la población en el tiempo presente del levantamiento censal. Así, los datos refieren a una temporalidad más delimitada, que va de 1985 a 2005. Lo que favorece la apreciación del impacto de la obligatoriedad de la educación secundaria a partir de la línea de base de 1990, y de la obligatoriedad de la educación preescolar, si se consideran bajo la misma línea los datos de 2000. Es el grupo que permite confirmar la variación de la capacidad del sistema educativo para ofrecer igualdad de oportunidades educativas en términos de acceso-permanencia de la población en los niveles de la educación básica. Así mismo, es el grupo que favorece la observación de la incidencia de la transición demográfica en el comportamiento de los indicadores de inclusión-exclusión de las oportunidades educativas.

Los resultados del estudio

La distribución de oportunidades educativas para acceder y permanecer en la educación básica, por parte del sistema educativo estatal, tuvo una mejora que en su conjunto puede considerarse de moderada a alta, en comparación con otras entidades federativas. Las tasas de exclusión de la educación básica disminuyeron de manera muy significativa. Lo anterior sucede en relación con el acceso a la educación preescolar y primaria. No se puede afirmar lo mismo con respecto a la población en situación de acceder a la educación secundaria, ya que la entidad tuvo un esfuerzo moderado frente al gran rezago histórico en esa materia. Por ello, la entidad permaneció en la posición relativa 30, como una de las entidades con el más alto indicador de población que no asiste o no tiene acceso a la escuela secundaria.

La mejora en la distribución de oportunidades educativas, más equitativa, favoreció de manera especial a la población de los municipios con mayores rezagos históricos y alta ruralidad, dado que en ellos se aprecia el impacto de los programas compensatorios federales dirigidos a las escuelas (PAREB-PAREIB) y a las familias (Progres-Oportunidades). La mejora de la equidad, sin embargo, sucedió en los municipios de menor peso demográfico en la entidad.

Las áreas geográficas de mayor exclusión de la educación básica presentes en 1990 se trasladaron a otra región en 2005, cuya dinámica demográfica hizo insuficientes las capacidades del sistema educativo para atender en cantidad y oportunidad los requerimientos de asegurar el acceso y la permanencia en la educación básica obligatoria a esa población. Una mayor exclusión se presenta en municipios con mayor peso relativo en la población estatal.

Lo anterior explica en buena medida la perseverancia de la posición relativa del estado de Guanajuato entre las entidades con mayor desigualdad educativa entre 1990 y 2005. Por una parte, la entidad gana mayor igualdad de oportunidades para su población en el interior, especialmente en los municipios con alto o muy alto grado de marginación, pero con muy poca población. Por otra, la entidad ve deteriorar la igualdad de oportunidades en los municipios de menor marginación socioeconómica pero con alta densidad demográfica. Las mejoras absolutas y relativas en los indicadores del primer grupo son anuladas por el deterioro absoluto y relativo de los segundos. En consecuencia, la entidad tiene en el país un comportamiento a la mejora inercial, sin



cambiar radicalmente de posición relativa en ninguno de los indicadores.

Junto con la población rural (por su particular dinámica demográfica), la población femenina es la que alcanzó mayores beneficios en la mejora moderada-alta de la equidad en la distribución de las oportunidades educativas, mejora que se puede atribuir a la dinámica demográfica-migratoria-laboral de la población masculina, más que a la modificación de pautas culturales discriminatorias aún vigentes y notables en el caso de la menor oportunidad que las niñas tienen en materia de acceso a la educación secundaria. ■

■ REFERENCIAS

Congreso del Estado de Guanajuato (1996) «Decreto número 222. Ley de educación para el estado de Guanajuato». En *Periódico Oficial del Gobierno del Estado*. 13 de agosto. Guanajuato.

De Ketele, Jean-Marie (2004) «El fundamento de las políticas educativas: una educación de calidad para todos». En Juan Eduardo García Huidobro (ed.) *Políticas educativas y equidad. Reflexiones del seminario internacional*. Octubre. Santiago de Chile: Ford Foundation/UNESCO/UNICEF/Universidad Alberto Hurtado.

Medrano, Verónica (2008) *Panorama general de la política educativa en México*. Documento de trabajo. Agosto. México: INEE.

OREALC/UNESCO Santiago (2007) *Educación de calidad para todos, un asunto de derechos humanos*. Documento de discusión sobre políticas educativas en el marco de la II Reunión Intergubernamental del Proyecto Regional de Educación para América Latina

y el Caribe (EPT/PRELAC). 29 y 30 de marzo. Buenos Aires, Argentina.

Secretaría de Educación Cultura y Recreación (1993) *La educación básica en Guanajuato: análisis y perspectivas*. México: SECYR-Guanajuato.

— (1994) *Programa estatal para la calidad de la educación básica*. Sistema Educativo de Guanajuato. Guanajuato: SEG.

Tomasevski, Katarina (2004) "Indicadores del derecho a la educación". En *Revista del Instituto de Investigaciones en Derechos Humanos*, 40. México.

— (2005) *Human rights obligations: making education available, accessible, acceptable and adaptable*. Swedish International Development Cooperation Agency.

Ulloa Herrero, Manuel (coord.) (1992) *La educación básica en Guanajuato, diagnóstico y perspectivas*. México: Centro de Estudios Educativos.