

# Hacia una visión más integral en la atención educativa de sectores en condiciones de vulnerabilidad

Entrevista con Sylvia Schmelkes del Valle\*

**¿Qué aspectos destacaría con respecto a las políticas que se han aplicado para atender a los denominados grupos en condiciones de vulnerabilidad (pobres e indígenas, por ejemplo) y cuáles han sido sus resultados?**

Lo primero que hay que enfatizar es que no son grupos vulnerables. De hecho son los grupos menos vulnerables, son los grupos más fuertes, más resistentes, más resilientes. El esfuerzo que realizan es inconmensurable comparado con lo que tiene que hacer un niño de clase media urbana. Por ello es más correcto el término “niños en condiciones de vulnerabilidad”, pues las condiciones son más de la estructura: *los ponen* en condiciones de vulnerabilidad, y ellos responden dependiendo de sus posibilidades.

Este asunto de la atención a los grupos en condiciones de vulnerabilidad es algo que está muy fragmentado; la política pública, en este aspecto, es sumamente dispersa. En términos generales, cuando se empezó a hablar de la necesidad de atender la desigualdad o la inequidad en materia educativa, se aprobaron los programas compensatorios. Entonces se consiguió el préstamo del Banco Mundial, que de hecho continúa desde 1991. Lo que hacían las políticas compensatorias es que ofrecían recursos adicionales para su uso en infraestructura y equipamiento pedagógico para las escuelas en situación de gran pobreza, en zonas identificadas como marginales.

Desde mi punto de vista esta política tuvo dos efectos negativos, y los sigue teniendo: el primero de ellos, y el más negativo de todos, fue que a través de estos programas el gobierno federal parece haberse lavado las manos de atender el problema de equidad, entendiendo que con esos programas ya se tenía la solución a la atención de los sectores más pobres y, consecuentemente, ya se estaba atendiendo a la equidad. Esto, desde mi punto de vista, ha sido terrible, porque en realidad no hay política para la atención a la desigualdad más allá de la compensatoria.

La otra crítica va más hacia la administración de la propia política compensatoria y por qué considero que ésta no atiende la desigualdad. Esta política tiene una visión de déficit a partir de la cual se identifica lo que les falta a las escuelas pobres para parecerse a las escuelas que no son tan pobres, y se determina aquello que hay que darles para que se parezcan a las escuelas que no son tan pobres; pero al mismo tiempo, dado que lo que necesitan es mucho, y el dinero no alcanza, se les da “un poquito” para que se parezcan “un poquito” a las que no son pobres. Esa es la teoría del déficit, la teoría de que a estas escuelas, a estas comunidades, a estos grupos en condiciones de vulnerabilidad les faltan cosas, y por lo tanto hay que darles, aunque sea un poquito, de eso que les falta, en lugar de pensar que son diferentes y que habría que pensar en maneras diferentes de atenderlas.

\* Directora del Instituto de Investigaciones para el Desarrollo de la Educación (INIDE) de la Universidad Iberoamericana (UIA). Especialista en temas de calidad educativa, educación intercultural y atención educativa a grupos en condiciones de vulnerabilidad.

Ésta es, creo yo, la principal dificultad. Y como resultado de esa visión, lo que ha ocurrido a lo largo de estos más de 21 años de programas compensatorios es que finalmente las brechas siguen siendo enormes, y cuando disminuyen es porque las escuelas regulares llegan a un cierto techo, por ejemplo, su índice de retención ya está arriba de noventa por ciento, y entonces las otras no pueden hacer más que acercarse, aunque en realidad las brechas siguen creciendo.

Ahora bien, aunque las políticas compensatorias claramente no han sido la solución al problema de la desigualdad, no podemos negar que el Estado mexicano efectivamente ha decidido atender a los grupos en condiciones de vulnerabilidad, aunque los programas que se han diseñado para ello son erráticos. Quizás una excepción sea el subsistema de Educación Intercultural Bilingüe, que depende de la Dirección General de Educación Indígena (DGEI), en la medida en que ha sido relativamente más estable.

Un ejemplo de lo que hemos dicho son los programas para niños migrantes. Este sector suma alrededor de 350 mil niños en el país que son totalmente invisibles a la sociedad mexicana: nadie sabe que existen. Son los peor atendidos por el sistema educativo mexicano, sin lugar a dudas. Se trata de niños trabajadores que están en movimiento constante. Para atenderlos se ha puesto en marcha una enorme cantidad de ofertas de parte principalmente del gobierno federal. Está, por ejemplo, el PRONIM (Programa para Niños Migrantes), que es el programa que implementa la SEP (Secretaría de Educación Pública), el más “oficial”, por decirlo así. Por su parte el CONAFE (Consejo Nacional de Fomento Educativo) opera la MEIPIIM (Modalidad Educativa Intercultural para Población Infantil Migrante). Estos dos programas, que son los más importantes, atienden a los niños tanto en las zonas de destino como en las de origen, y cambian dependiendo de la zona.

Lo que se tiene entonces es una desorganización, una fragmentación de la oferta educativa para una población que es móvil y que se puede encontrar en un determinado momento con una oferta o con otra. A la irregularidad educativa de la población que demanda la educación se le suma la irregularidad educativa del lado de la oferta. Esto es completamente absurdo, y curiosamente es algo que se estudia y se reconoce desde hace muchísimo tiempo pero cada quien defiende su espacio desde el programa en el que está. Es una situación muy crítica, y no son pocos los niños que están en estas circunstancias.

Para niños trabajadores, el último dato son 3 millones 200 mil niños y niñas entre 5 y 17 años que trabajan para otros, porque hay alrededor de 19 millones de niños que trabajan en su casa o en su predio. Los que trabajan para otros no necesariamente cuentan con un salario, porque puede ser que se les pague en especie, a cambio de hospedaje y alimentación o de sostener sus estudios. No existe en México un programa para atenderlos, y cuando se les atiende, como en el caso de los migrantes, se hace adaptándose al hecho de que trabajan, no para que no trabajen; no se procura la erradicación del trabajo infantil. El peor enemigo de la asistencia a la escuela, sin lugar a dudas, es el trabajo infantil: uno de cada dos niños que está fuera de la escuela trabaja, y se trata de niños indígenas.

Faltaría mencionar otros niños en condición de vulnerabilidad, que son los que viven en comunidades dispersas, aquellos que tradicionalmente atiende el CONAFE; se trata de localidades tan pequeñas que no ameritan una escuela regular. Una escuela CONAFE representa una situación de irregularidad porque son los padres de familia

los que costean el hospedaje y alimentación del instructor. Trabajan con personal no profesional que atiende a los niños que más necesitan de una atención profesional. Cuando ves trabajando a los instructores de CONAFE dices “son héroes, son heroínas”, hacen maravillas. Por ser tan cercanos a su propia experiencia escolar, saben perfecto lo que no les gustó de cómo fueron educados. Lo poco que les puede dar CONAFE de capacitación, pues es muy poco el tiempo del que disponen, lo aprovechan muy bien. Pero no son maestros profesionales.

La educación indígena es punto y aparte, porque ahí se tiene una política educativa estable; equivocada, desde mi punto de vista, pero relativamente estable. La educación indígena tiene problemas sumamente serios que se explican en gran parte por su historia, y también por la ausencia de políticas educativas que modifiquen el cauce natural de esa historia. Todos sabemos que la atención educativa en zonas indígenas comenzó con un modelo castellanizador y homogeneizador a partir de 1924, cuando se lanza la Escuela Rural Mexicana impulsada por Vasconcelos con la misión de llegar al México rural, que en ese entonces era predominantemente indígena. Lo que se buscaba como resultado de la educación era la castellanización, que a su vez era el camino para que se perdiera no sólo la lengua propia, sino también la cultura: al desaparecer una lengua se pierde también una parte importante de la cultura porque se pierde la posibilidad de nombrar lo que es significativo para esas culturas, y lo que no se nombra deja de existir. El proyecto de homogeneidad cultural nacional, del mestizaje nacional a partir de la escuela, o de la castellanización escolar, es el proyecto más exitoso del siglo XX en materia educativa.

De entonces a la fecha pasaron muchas cosas: en 1948 se creó el INI (Instituto Nacional Indigenista) y con él surgieron los promotores indígenas; ellos sí se manejaban en lengua indígena para poder comunicarse con los niños, porque la castellanización no había funcionado. En ese entonces se dio el reconocimiento instrumental del bilingüismo.

En 1978, la creación de la Dirección General de Educación Indígena (DGEI) fue considerada como una conquista por parte de los profesores indígenas que demandaban una educación verdaderamente bilingüe y además bicultural. En ese entonces se hablaba de biculturalidad; ahí se plasmó la pretensión de incluir las dos culturas y de valorarlas para poder vivir bien y con dignidad. Pero la DGEI cayó, por decirlo de alguna manera, en la estructura anterior y no la ha logrado modificar; los profesores que estaban formados con la visión anterior continuaron trabajando en las aulas. Lo mismo pasó con los promotores del INI: no hubo suficientes recursos para la capacitación, y los materiales realmente eran muy pobres.

En 1998 cambió la denominación de educación bicultural bilingüe a educación intercultural bilingüe, pero todavía hoy en día en las escuelas sigue ocurriendo lo mismo. Ahora acaban de hacer una modificación “fantástica” (si se quiere considerar así), que es la de ubicar en la boleta la asignatura de lengua indígena con la idea de obligar al maestro a que imparta y consigne la calificación de la asignatura de lengua indígena. Pero uno no aprende la lengua indígena o la consolida o la llega a dominar a través de una asignatura de tres horas a la semana, que es lo que se estipula actualmente.

Se requiere una política de bilingüismo mucho más segura que todavía no tenemos; y francamente yo no me explico todavía por qué, puesto que en muchos lugares esto ya está muy desarrollado; incluso en México, en las escuelas bilingües con inglés

o francés, no enseñan la segunda lengua como una asignatura sino que el aprendizaje se da a través del uso: es un vehículo de enseñanza y de comunicación. Esa es la manera de ser bilingüe y está demostrado en el mundo entero. Pero en México no se hace una cosa similar porque en realidad no interesa el bilingüismo de los indígenas; a lo más interesa un bilingüismo instrumental para que adquieran el español. Es la única manera de explicarlo.

¿A qué se debe todo esto? Desde mi punto de vista se debe a un racismo nacional que se ha venido construyendo a lo largo de 500 años y que no ha sido combatido, ni desde la escuela ni desde los demás espacios de educación informal. No se ha desarrollado un programa serio con la posibilidad de ir desmontando la estructura racista que explica estas decisiones de por qué la lengua indígena nada más se estudia tres horas a la semana; de por qué a los niños en situación de pobreza les mandamos un personal que no es profesional.

Lo que quiero dejar asentado es que lo que sigue interesando es la homogeneidad a pesar de que los mexicanos ya nos definimos en la Constitución como país pluricultural, asunto que lógicamente se tendría que estar fortaleciendo desde la educación.

La inequidad se hace más patente en la atención a los pueblos indígenas que en ningún otro sector, y sobre eso no hemos escuchado, a lo largo de las campañas políticas, ningún planteamiento: revisamos las plataformas y escuchamos los debates, pero estos asuntos no aparecen. Si acaso se mencionan es en el sentido de “pobrecitos, están en situación de pobreza y hay que ayudarlos”. Nunca en términos de reconocer en ellos una fuente de riqueza.

En resumen, aunque México se haya definido oficialmente como pluricultural, estamos muy atrasados en cuanto a generar las políticas públicas —y educativas en particular— para ser congruentes con ese planteamiento.

### **¿Cuáles serían los tres principales problemas que reproducen la correlación entre las condiciones socioeconómicas y los logros educativos de la población?**

Yo creo que se debe partir por reconocer que la calidad educativa es un fenómeno que se explica por múltiples factores, tanto por el lado de la oferta como por el lado de la demanda. En cuanto a esta última, hay que tomar en cuenta los ingresos de la familia, la distancia de su cultura respecto de la cultura de la escuela, las condiciones de salud, es decir, las características de la población. Y con relación a las condiciones del lado de la oferta, es necesario analizar cómo es la oferta dirigida a qué población. A mí me parece que lo fundamental es que la pobreza de la demanda se correlaciona con la pobreza de la oferta, o sea que la política educativa no tiene el propósito de contrarrestar la pobreza de la demanda, sino que más bien la reproduce. ¿Qué anima la relación sinérgica perversa entre pobreza de oferta y pobreza de demanda? Esta relación constituye una nueva variable, de las más perversas que puede haber, porque justamente no tenemos perspectiva de la equidad y eso es lo que de alguna manera provoca que sea sistémica.

Otro aspecto a tomar en cuenta es que todo sistema educativo tiende, por inercia, a beneficiar más a los más beneficiados; es como una ley sociológica que te permite analizar históricamente cómo han evolucionado los sistemas educativos. Esta tendencia, además, pareciera ser de lo más natural, como si los sectores de población que

tienen mayor interés en la educación fueran los que mejor provecho le pueden sacar y, además, los más influyentes políticamente hablando y los que más presionan también por tener una mayor participación en lo que ocurre en el interior en las escuelas; son los que obtienen las escuelas de mejor calidad y los que logran la renovación de las pedagogías y de los contenidos. Una política educativa que pretenda impulsar la equidad tendría que contrarrestar esa tendencia porque se sabe que si no se hace, ocurrirá naturalmente. Es una tarea del Estado, porque la educación es un compromiso fundamental. Pero en México, desafortunadamente, no hay interés en revertir esa tendencia para generar una política que efectivamente atienda la inequidad y se comprometa a mejorar a los sectores de población en condiciones más vulnerables. Y aquí me refiero no sólo a los beneficios económicos o materiales, sino a la calidad de la educación y a la calidad de los resultados. Éste es un problema estructural, de fondo.

Cabe agregar que en la toma de decisiones en materia de políticas públicas influye mucho quiénes son los actores que intervienen, tanto oficiales como reales. En México, uno de los protagonistas es la cúpula sindical, cuyo *expertise* es político y responde a sus propios intereses, determinados a su vez por la lucha por conquistar posiciones políticas. Son esos actores los que están tomando las decisiones en materia educativa ante un Estado que responde más bien a un grupo de poder que quiere seguir sacando beneficios de la educación. Ahí es donde se localizan las razones que explican por qué la situación no cambia, a pesar de que la sociedad mexicana está exigiendo otra cosa.

**¿Cuáles podrían ser los cambios más urgentes en el ámbito de las políticas educativas que se requieren para transformar la correlación entre pobreza y logros educativos? Se ha mencionado que no hay una visión de equidad, sino de políticas compensatorias, pero para lograr esta equidad ¿qué cambios se requieren?**

Comenzaré por mencionar dos cosas que me parecen centrales: la primera tiene que ver con nuestra política de financiamiento de la educación, porque desde mi punto de vista es lo que explica, en buena medida, las desigualdades educativas: le estamos dando menos a los que más necesitan. Pensamos que se le está dando lo mismo a todos, pero en realidad la oferta para los pobres es una oferta pobre. Recientemente escuché al director de CONAFE decir que un niño educado en esa modalidad cuesta siete mil pesos, mientras que un niño de una primaria regular cuesta 37 mil pesos. Ésta es la dimensión de la desigualdad.

Si se comparan las políticas de financiamiento de la educación con otros países se observa que en los de Europa occidental, y en muchos otros, el presupuesto que se le entrega a cada escuela es el equivalente al costo promedio por alumno del nivel educativo del que se trate multiplicado por la matrícula. Con eso aseguran igualdad, en el sentido de que el Estado “invierte” lo mismo en la educación de cada niño. Pero además, en estos países, a las escuelas que se encuentran en zona de pobreza, y a las que asisten niños de alguna cultura distinta o que hablan una lengua minoritaria, así como a las que integran a niños con necesidades educativas especiales, se les otorga un financiamiento extra, justamente porque se reconoce que les va a costar más trabajo y van a necesitar más apoyos, contratar más gente, adquirir más materiales y ese tipo de cosas. Se trata de políticas compensatorias pero en un sentido positivo, no a partir de lo que les falta, sino del reconocimiento de las razones por las cuales requieren un recurso adicional. Yo

creo que tenemos que acercarnos a una política educativa y a una política de financiamiento de la educación de esa naturaleza. Porque además es muy fácil que la sociedad se desensibilice frente a la inequidad. En mi opinión hay que transitar, paulatinamente, con preparación, hacia una política de equidad si realmente creemos que la educación es un valor social, el vehículo por excelencia de movilidad social.

El segundo aspecto que quiero mencionar tiene que ver con la ruptura del paradigma homogeneizador; constituye la segunda parte de la política educativa que necesitamos, que partiría del reconocimiento, por parte del Estado, de que cada escuela es distinta, lo cual llevaría, necesariamente, a aumentar los niveles de participación de las escuelas en las decisiones para que éstas tengan cada vez mayor capacidad de adaptación a su medio y de resolución de sus problemas. Por ello decía que me parece equivocada la política de educación indígena, vista a la distancia, porque al constreñir a la educación indígena en una dependencia se le ha marginalizado del resto del sistema educativo. Esto ha generado una educación de segunda, que tiene estándares propios, así como una cultura magisterial propia; es una modalidad que no está obligada a rendir cuentas de la misma manera que las demás instancias, porque los estándares son distintos. Contrariamente a esto, a mí me parece que se debe atender la diversidad desde un centro que la asuma, pero buscando que se mantengan ciertos estándares.

¿Cómo puedes hacer que una escuela tenga esta capacidad de responder a las condiciones específicas de su contexto? Considerando que estos contextos son diversos, que cada escuela tiene que ser distinta y que la diferencia de las escuelas nos enriquece a todos. Hay búsquedas e innovaciones que fertilizan a todo el sistema nacional, sin embargo se procura que nadie innove, que nadie tome decisiones, que todo el mundo siga las instrucciones y cumpla con lo que estipula el currículo. Eso lo tenemos que cambiar. Aunque sí hay innovaciones desde la escuela, éstas se esconden porque no son permitidas.

Y el sistema, a lo que se tiene que dedicar, porque se necesita un sistema muy fuerte, es a apoyar las búsquedas de cada una de las escuelas. Hay objetivos que son muy poderosos y muy lógicos: las personas que viven en México tienen que tener ciertos conocimientos comunes, pero éstos son muy pocos; son muy complejos, ciertamente, pero muy pocos. Adicionalmente a estos conocimientos tienen que adquirir otros que les permitirán operar más tarde habilidades superiores, por ejemplo las matemáticas. Pero lo que tenemos es un currículo sobrecargado de conocimientos, imposible de cubrir durante el ciclo escolar. Aunque todos los conocimientos son importantes, algunos deberán ser para todos y otros podrían quedar sujetos a la decisión del maestro de trabajarlos o no, porque sean de interés para el grupo específico con el que están trabajando, aunque no necesariamente tengan que ver con su contexto; son aquellos conocimientos que despiertan la curiosidad, la capacidad de asombro. Eso aligeraría mucho el currículo y le daría un importante margen de actuación a la escuela y al maestro para tomar las decisiones que consideren pertinentes para lograr una educación significativa y para resolver las necesidades educativas de los diferentes contextos.

Esto implica un sistema educativo muy personalizado, que realmente funcione a partir de zonas escolares viables, es decir, que comprendan territorios y cantidad de escuelas que los supervisores puedan efectivamente atender, poniendo especial cuidado a las que más apoyo necesiten. Tendría que formar parte de una política pública con visión de largo plazo que imagine un proyecto educativo para un país y defina los pasos que

hay que dar para lograr, a 20 o a 40 años, lo que se ha imaginado. No importa tanto que los resultados sean inmediatos, sino comenzar ya a caminar hacia el objetivo propuesto.

Un asunto que no mencioné antes, y que me parece muy importante, es que vayamos explorando políticas intersectoriales que tengan que ver con la educación. Hasta la fecha México no tiene ninguna; si bien existe Oportunidades, los esfuerzos de varias dependencias se suman pero esto no necesariamente implica que se hayan puesto de acuerdo. Yo creo que tenemos que aterrizar programas intersectoriales en los que se retomen cuestiones muy vinculadas entre sí que tienen que ver con el desarrollo social, con la salud y la educación, de manera que se tomen decisiones con la participación de todos estos actores para atender integralmente a los sujetos y obtener resultados en todas estas esferas.

Por último, una cosa que no he mencionado es el papel tan importante del personal docente y de dirección —el personal educativo mismo— para contrarrestar desde abajo, desde la base, este fenómeno de la inequidad. Tampoco le hemos puesto importancia a los maestros, siendo que todo el mundo sabe que es el actor más importante. Le ponemos atención cuando los vamos a evaluar, pero sin entender que la evaluación no va a corregir absolutamente nada, y que sólo nos va a brindar información de qué tan mal están las cosas, y qué tanto están más mal en un lado que en otro. Lo único que tiene posibilidades reales de corregir la calidad de la educación y la equidad es la práctica docente. La equidad a nivel micro, aunque no acaba con el problema de la inequidad, es muy importante.

Se necesita mucha mayor atención y confianza en el personal docente. La falta de confianza es histórica en México y por eso se les agobia a los maestros con listas interminables de instrucciones y se les pide que las sigan al pie de la letra. Cuando se creó la Secretaría de Educación Pública, aunque los docentes no eran profesionales, de todas formas tomaban decisiones. Es una realidad que el personal docente toma decisiones cotidianamente. Hay que recuperar la confianza en la capacidad de este personal profesional para tomar decisiones y como sistema apoyarlos para que esas decisiones sean las mejores posibles. Esto implica formación inicial, elevar el umbral de entrada a las normales y la calidad de las mismas, es decir, tratar de asemejar el nivel de las escuelas normales con el de las universidades, así como crear vínculos entre estos dos tipos de entidades y después seleccionar a quienes efectivamente van a dar el servicio. Y lo más importante: hay que preguntarse cómo formar a los maestros a lo largo de su carrera profesional, cómo acompañar su formación y su desarrollo profesional, porque ya son adultos.

En mi opinión, de implementarse todo esto que hemos apuntado a la larga se contrarrestaría muchísimo la tendencia natural hacia la inequidad, siempre y cuando se tematicice como parte del proceso de formación del docente; y siempre y cuando se aporten los recursos necesarios para su quehacer educativo. El esquema de financiamiento es absolutamente fundamental, pero ni el financiamiento ni la formación por sí solos asegurarán que cambien las cosas: se necesitan de las dos.

Además de lo anterior, se necesitan políticas públicas explícitamente orientadas a modificar y diversificar la participación social. En este momento quienes toman las decisiones en educación son el sindicato y la SEP, aunque cada vez más el sindicato y menos el Estado. Y en este esquema, ¿dónde está la sociedad? Como el sindicato ocupa un espacio cada vez mayor en estas decisiones, la sociedad no le puede pedir

cuentas porque no lo eligió; la sociedad eligió al presidente, que es el que decide su gabinete, por eso a ellos sí se les pueden pedir cuentas, pero no al sindicato. El Estado debe recuperar la rectoría de la educación y el sindicato tiene que ocupar su lugar importantísimo en la defensa de los derechos laborales de los maestros y brindar una opinión informada acerca de las decisiones educativas que se tengan que tomar; de hecho, debe ser consultado. Pero lo que no puede hacer es tomar las decisiones que le corresponden al Ejecutivo.

Por otro lado, también es importante que crezca la participación social en este ámbito de acción sindical pero, ¿cómo hacerlo? Creo que en este renglón también hace falta voluntad política. El decreto de 1946 le otorgó al sindicato la posibilidad de tener injerencia 50/50 en todas las decisiones en materia educativa. Pero como tal, es decir, como decreto presidencial, se puede derogar. Ni siquiera fue aprobado por el Congreso, así que basta con cierta voluntad política para derogarlo y en todo caso emitir otro en el que se sustituyan estas cláusulas. Desde luego que los riesgos políticos no son desdeñables; implica, por parte del Estado, una voluntad política que no ha tenido antes, pero que tampoco se ve como una cosa totalmente remota.

La legislatura actual tiene que cumplir un papel mucho más importante; ahí es en donde se gestan y se definen las leyes que después se vuelven estructuras. En la medida en que los diputados y senadores empiecen a ser más conscientes de esta problemática, tendremos mejores leyes y mejores reglamentaciones, y se harán los cambios necesarios incluso a nivel constitucional.