

La educación como bien público

Education as a public good

Los “bienes públicos” tienen, teóricamente, la característica de que están disponibles en la misma cantidad y calidad para todos. Es decir, cumplen con la doble condición de “no rivalidad” y “no exclusión”. La no rivalidad indica que su uso por parte de alguna persona no impide su uso por parte de otras; el de no exclusión alude a que no se puede impedir su usufructo a persona alguna (Musgrave y Musgrave, 1995). Dadas estas características, es importante distinguir con claridad entre *provisión* y *producción* de bienes públicos; la primera se refiere al origen de los recursos, la segunda, a quien presta el servicio. Lo anterior deriva en que puede haber bienes públicos cuyo proveedor y productor sea el Estado (como la defensa nacional), y otros en los que la producción esté a cargo de particulares (por ejemplo, concesiones como la del espectro electromagnético). Otra característica de los bienes sociales es la amplitud de los beneficios que otorgan; hay bienes de amplia cobertura y bienes de cobertura local (como los servicios municipales de agua y drenaje).

Si trasladamos las anteriores características de los bienes públicos a la educación, podremos contextualizar y analizar este sector en el ámbito mexicano. Así, la educación está atendida desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como un derecho, y en la más reciente reforma se especificó que este derecho es a una “educación de calidad”. Es decir, se dio el paso legal necesario para: 1) concebir a la educación como un derecho en términos cuantitativos, atendidos directamente desde dos claves: la obligatoriedad de los niveles y con ello la búsqueda de la provisión de una oferta de cobertura general y 2) procurar que la educación provista sea congruente en sus objetivos, procesos y resultados, según las dimensiones de eficacia, pertinencia y equidad (Estados Unidos Mexicanos. Presidencia de la República, 2013).

OBLIGATORIEDAD Y COBERTURA

La obligatoriedad de los niveles educativos se ha dado de manera escalonada: la educación primaria lo es desde 1867, la secundaria desde 1993, la preescolar desde 2004, y la media superior desde 2012. Con lo anterior, la educación obligatoria en México se extiende, al día de hoy, a 15 años.¹

Con cada nivel que fue siendo obligatorio, el Estado ha tenido que ampliar su oferta para satisfacer las necesidades de cobertura. En el siguiente cuadro se pueden apreciar los cambios en la tasa de cobertura bruta en tres ciclos escolares que corresponden a los años de entrada en vigor de la obligatoriedad de los niveles preescolar, secundaria y media superior.

CUADRO 1. Cobertura bruta en preescolar, secundaria y media superior en los años de inicio de su obligatoriedad

<i>Años</i>	<i>Preescolar</i>	<i>Secundaria</i>	<i>Media superior</i>
Obligatoriedad de la secundaria: ciclo 1993-1994	43.9%	67.6%	35.7%
Obligatoriedad del preescolar: ciclo 2004-2005	65.9%	88.2%	54.9%
Obligatoriedad de la educación media superior: ciclo 2012-2013	70.8%	93.3%	66.3%

Fuente: Elaboración propia con base en SEP, 2013a; INEE, 2005 y 2014.

No obstante la información anterior, es claro que con los niveles de cobertura referidos para la educación media superior, la oferta es insuficiente en cantidad (Márquez, 2014). Se sabe que se requiere ampliar la cobertura, pues con las escuelas, los docentes y los materiales actuales no está asegurada la cantidad para todas y todos los jóvenes de México. De hecho, la Subsecretaría de Educación Media Superior (SEMS) lleva a cabo una serie de acciones para ello: la educación a distancia, los telebachilleratos y, como la falta de cobertura total no se refiere solo a la oferta,

¹ Como la media superior varía entre dos y cuatro años, la obligatoriedad abarca entre 14 y 16 años.

también tienen becas y diferentes apoyos para los y las alumnas de este nivel.

Decretar la obligatoriedad de un nivel implica para el Estado emprender acciones de cobertura, entre otras, porque bajo los principios de no rivalidad y no exclusión ha de asegurarse que todos y todas las niñas, niños y jóvenes tengan la oportunidad de asistir a una escuela a aprender.

LA CALIDAD DE LOS APRENDIZAJES Y LA PROVISIÓN DE RECURSOS A LAS ESCUELAS

Como se sabe, no basta con que un niño, niña o joven vaya a la escuela para aprender, es preciso que esa oferta se haga asegurando que realmente aprendan: hay que asegurar la dimensión cualitativa de su educación. Pero esto no es así. Al observar las diferentes pruebas de aprendizaje que se aplican en México, hay una diferencia en los logros obtenidos por los y las estudiantes. En el siguiente cuadro se muestran resultados en matemáticas a partir de la medición realizada con dos de estas pruebas (ENLACE y Excale) según diferentes modalidades.



CUADRO 2. Puntaje promedio en ENLACE, 6° de primaria, y Excale, 3° de secundaria por género

<i>Modalidad</i>	<i>ENLACE 6° de primaria Matemáticas (2013)</i>	<i>Excale, 3° de secundaria Matemáticas (2011) Media nacional por sexo</i>	
	<i>Media nacional</i>	<i>Media mujeres</i>	<i>Media hombres</i>
CONAFE	480.1	—	—
Indígena	523.9	—	—
General	587.6	—	—
Privada	627.0	—	—
Telesecundaria	588.5	479	489
Técnica	535.7	487	499
General	537.7	494	507
Privada	606.1	563	577

Fuente: Elaboración propia con base en SEP, 2013b; INEE, 2012.

Nota: No se dispone de datos públicos de las medias de ENLACE en las modalidades educativas referidas, por sexo.

Aunque es impreciso asociar la calidad de la educación con los resultados en pruebas estandarizadas, nacionales o internacionales, en este caso se plantea como indicador *proxy* de ello. Así pues, en el cuadro se observa que no hay una oferta similar de la educación en su dimensión cualitativa, y que tanto en 6º de primaria como en 3º de secundaria, la educación privada obtuvo, en la última medición (y en las anteriores), mejores puntajes promedio a nivel nacional, que la de financiamiento público. Por su parte, la educación provista por el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), así como la educación indígena obtienen resultados destacadamente inferiores en primaria, y lo mismo ocurre con las telesecundarias en el último grado de la educación básica, según la prueba Excale –no así en ENLACE, prueba en la que las telesecundarias mostraron un destacable repunte durante los últimos años y se situaron por encima de las modalidades general y técnica, solo por debajo de la educación privada (SEP, 2013b)–. También son notables los mejores resultados de los alumnos que los de las alumnas de 3º de secundaria en matemáticas, según Excale.

Nadie tendría cómo sostener que la varianza del logro de las y los estudiantes en las pruebas referidas fuera de cero, pero la distancia entre ello y unas diferencias tan marcadas como las expuestas es indicio de que no se está proveyendo educación de la misma calidad a todos y todas. Si el alumnado de una escuela pública general urbana tiene buenos promedios de logro, ¿esto rivaliza con que el alumnado de una escuela rural o de CONAFE los pueda tener?, ¿el hecho de que los alumnos de una escuela secundaria técnica obtengan buenos logros educativos excluye que las alumnas de una telesecundaria los alcancen también? En ambos casos pareciera que no, pero esto no es cierto. El tema es que los niveles de logro en una institución educativa no quitarían la posibilidad de obtenerlos a otra, si la dotación de los recursos fuera similar: en la práctica no lo es. Un ejemplo: según Urrutia (2014), los instructores comunitarios de CONAFE tienen una formación mucho menor que los de una escuela general. Otra inequidad son las condiciones de infraestructura, es decir, la necesidad de una irreductible dotación, que es muy distinta, por ejemplo, en las escuelas telesecundarias (maestros, televisor, señal, materiales



impresos y materiales digitales, energía), respecto de las escuelas generales urbanas.

Lo anterior nos indica que, aunque en teoría la educación sea un bien público, hay manera para no cumplir con las características de no rivalidad y no exclusión, y es mediante la distribución de los recursos entre las escuelas. Esto hace que haya, en la práctica, “nichos de provisión”.

Hay modelos en otros países (Inglaterra, Estados Unidos, Chile, Australia, por ejemplo) donde existe provisión pública, pero la producción es privada: es lo que en general se conoce como “privatización de la educación” y que se resume como el uso del mercado para la distribución de los bienes públicos. Pero además, en esos y otros países, incluido México, hay una educación que es provista y producida de manera privada (es lo que en México conocemos como “escuelas de paga”). Pero si, a diferencia de los nichos de provisión, sumamos ahora los “nichos de producción”, tenemos que el Sistema Educativo Mexicano funciona como subsistemas de distinta calidad en sus provisiones, procesos educativos y resultados de aprendizaje. La existencia de estos subsistemas hace que la educación deje de ser un bien público, pues no todos reciben la misma educación.

Es bien sabido (UNESCO-OREALC, 2010; OCDE, 2010; INEE, 2014) que las condiciones socioeconómicas y el capital cultural de las familias es el principal predictor de los resultados de los estudiantes –incluso, si se agrega a nivel de entidades federativas o de países, las condiciones socioeconómicas como pobreza o Índice de Desarrollo Humano predicen resultados promedio en esos niveles geográficos (Mejía, 2013)–, de tal manera que, a mayor marginación socioeconómica, menor resultado en aprendizaje. Ahora bien, siendo cierto lo anterior, el esquema de distribución de recursos, para compensar esta desigualdad de inicio, implica la necesidad y la obligación de que los mayores y mejores recursos sean destinados a los más desfavorecidos. Con el esquema actual de distribución, las brechas entre el alumnado aumentan. Si la provisión fuera equitativa, es decir, orientada a asegurar la mejor educación para los más necesitados social y económicamente, los “nichos de provisión y producción” reducirían las actuales brechas de desigualdad.



Sin lugar a dudas, la amplitud de los beneficios que otorga la educación es nacional (al igual que lo es la de los servicios de salud, o los de defensa nacional, entre otros), y esto sucede aunque en México la provisión sea a nivel de entidad federativa. Este punto es importante a la hora de la distribución de los recursos, ya que hay diferencias entre las entidades federativas. Si hubiera congruencia en la provisión con base en dichas diferencias, la nómina magisterial en una entidad con alto índice de ruralidad tendría que valer más que la de una entidad con uno bajo; las razones de esto son varias, entre otras: la población rural está dispersa, por lo tanto, el número de profesionales de la educación asignados para su enseñanza tendría que ser mayor; a su vez, para atraer a los y las mejores profesionales a las escuelas de la población más pobre, se precisa, entre otras, de incentivos económicos, y como lo anterior no ha sido resuelto, se puede decir que el sistema de apoyo pedagógico, la dotación de recursos, el mantenimiento en infraestructura, entre otros, son mucho menores en las zonas más apartadas.

10

Las desigualdades entre los indicadores básicos de cobertura, permanencia y abandono, así como los de desempeño académico (logro), en los que influyen tanto las inequidades contextuales como las de provisión de recursos por parte del sistema educativo nacional, hacen evidente que el derecho a la educación de calidad consignado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no se está cumpliendo para todas y todos los estudiantes. Se está excluyendo seriamente a muchos de ellos del acceso, la trayectoria educativa y los aprendizajes necesarios para su desarrollo ciudadano, productivo y, finalmente, humano. Más grave resulta que esta situación se suma a exclusiones previas que padece el estudiantado mexicano, y que se asocian con sus condiciones materiales de vida, su etnicidad y su género. Es así como, con base en las desigualdades sociales y –peor aún–, con base en las que, mediante la exclusión educativa, reproduce el sistema educativo nacional, se ha construido una relación de rivalidad entre los nichos de provisión que el propio sistema establece. Es decir, que la educación mexicana no está siendo, en sentido estricto, pública, sino que está abonando a agravar las exclusiones y rivalidades presentes en nuestra sociedad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Estados Unidos Mexicanos.** Presidencia de la República. “DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Educación”, en *Diario Oficial de la Federación*, 11/09/2013.
- INEE. *Panorama educativo de México. 2004*, México, INEE, 2005.
- INEE. *Panorama educativo de México. 2013*, México, INEE, 2014.
- INEE. *Exámenes de la Calidad y el Logro Educativos. Tercer grado de Secundaria, ciclo escolar 2011-2012*. Fecha de acceso, 17/12/2014. Disponible en <http://www.inee.edu.mx/index.php/bases-de-datos/bases-de-datos-excale/excale-09-ciclo-2011-2012>
- Márquez, Alejandro.** “Editorial. Retos y tensiones en la EMS”, en *Perfiles Educativos*, núm. 146, México, 2014.
- Mejía, Fernando.** “Resultados del sistema educativo mexicano en su contexto. ¿Coartada estructural o estructura que coartata?”, en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, vol. XLIII, núm. 4, 2013, pp. 55-65.
- Musgrave, Richard y Peggy Musgrave.** *Hacienda pública. Teórica y Aplicada*, México, McGraw Hill, 5a. ed., 1993.
- OCDE. *Strong performers and succesful reformers in Education. Lessons from PISA for Mexico*, París, OCDE, 2010.
- SEP. “Reporte de Indicadores Educativos (abril, 2013)”, en *Indicadores y pronósticos educativos*, México, SEP-SNIEE, 2013a. Fecha de acceso, 17/12/2014. Disponible en http://www.snie.sep.gob.mx/indicadores_y_pronosticos.htm
- SEP. *ENLACE. Resultados históricos 2006-2013*, México, SEP, 2013b. Fecha de acceso, 17/12/2014. Disponible en http://www.enlace.sep.gob.mx/content/ba/pa-ges/estadisticas/estadisticas_2013.html
- UNESCO-OREALC. *Factores asociados al logro cognitivo de los estudiantes en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, OREALC-LLECE, 2010.
- Urrutia de la Torre, Francisco.** “¿Por qué los bajos resultados de CONAFE en primaria? Restricciones para el buen desempeño del Consejo Nacional de Fomento Educativo”, en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, vol. XLIV, núm. 1, 2014, pp. 47-70.

