

---

## **INICIATIVA UNICEF “TODAS LAS NIÑAS Y NIÑOS A LA ESCUELA” EN OAXACA**

---

SALVADOR SIGÜENZA OROZCO

### **RESUMEN:**

La ponencia es un reporte parcial de investigación realizada en Oaxaca de manera interinstitucional y financiada por UNICEF. En 2005 se establecieron los acuerdos para desarrollar la Iniciativa “Todas las niñas y niños a la escuela”, a través de un esfuerzo que incluyó al Gobierno del Estado de Oaxaca (Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, DIF; Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca, IEEPO) al Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), al Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) Unidad Pacífico Sur y a la representación en México del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).

Este documento sintetiza parte del trabajo metodológico realizado para analizar la exclusión escolar, a partir de diez municipios seleccionados ex profeso. El material es resultado del esfuerzo realizado durante meses con la intervención y contribución del Sistema DIF, el IEEPO y CONAFE; además de la participación de autoridades municipales y población de los municipios visitados. Se espera que el registro de esta experiencia permita retomar los elementos, mecanismos y estrategias que contribuyan a apoyar tareas y programas encaminados a entender el fenómeno de la exclusión escolar en Oaxaca y en el país, para contribuir a su abatimiento.

**PALABRAS CLAVE:** exclusión escolar, educación básica, Oaxaca, UNICEF, calidad educativa.

### **INTRODUCCIÓN**

En 2005 inició en Oaxaca la Iniciativa “Todas las niñas y niños a la escuela”, esfuerzo interinstitucional encaminado a analizar la exclusión escolar. En dicho trabajo participan el Gobierno Estatal, el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en

---

Antropología Social (CIESAS)<sup>1</sup> y la representación en México del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).

El Estado de Oaxaca se caracteriza por su riqueza cultural y biológica, acompañada por una profunda pobreza que lo coloca en el tercer sitio en el contexto nacional, con un grado de marginación muy alto. Además lo distingue la pulverización político-administrativa ya que, en poco más de 95,000 km<sup>2</sup>, hay 570 municipios (el 23% del país) y 10,511 localidades. Del total de municipios, 182 son de muy alta marginación, 276 de alta, 76 de media y sólo 27 de baja y 9 de muy baja marginación.<sup>2</sup> Oaxaca es un estado con un desarrollo muy bajo, con 43.5% de urbanización.

El *Conteo Nacional de Población 2005* registró 437,229 analfabetas, el 19.3%, el tercer porcentaje más alto del país. Entre la población mayor de 15 años, el promedio de escolaridad era de 6.4 años (el promedio nacional: 8.1). El mismo *Conteo* reportó 60 mil niños de 6-14 años sin asistir a la escuela; en 2004 casi 20% de este grupo no tenía habilidades para leer o escribir, lo que refleja exclusión escolar y dudosa calidad de la educación impartida.

En 2005 la asistencia escolar fue de 92.3%, lo cual implicó exclusión del 7.7% de la población.<sup>3</sup> El total de niños en edad 5-14 era de 838,759; estas cifras representan el 29.3% de la población total del estado. Estimaciones del INEGI para la educación primaria durante el curso 2003/2004, señalan que la deserción en Oaxaca alcanzó el 1.8% (5° sitio nacional), frente al 1.3% del país; el índice de reprobación fue de 9.8% (1°) frente al 5% de promedio nacional; la eficiencia terminal fue de 84.6% (27°), mientras el promedio nacional era de 89%.<sup>4</sup> Para el mismo curso el IEEPO reportó deserción de 3.2% (primaria) y 5.9% (secundaria); los porcentajes de reprobación en primaria alcanzaron 10% y

---

<sup>1</sup> Este reporte debe mucho al trabajo interinstitucional, al apoyo de UNICEF y al equipo que en el CIESAS Pacífico Sur ha colaborado en la Iniciativa, especialmente a mis colegas Paola Sesia, Juan Julián Caballero y Manuel Ríos Morales.

<sup>2</sup> *Marginación Municipal*, Oaxaca 2000, DIGEPO.

<sup>3</sup> *Conteo Nacional de Población 2005*, INEGI.

<sup>4</sup> INEGI, *Cuarto Informe de Gobierno*.

---

fueron un poco menores en secundaria (7.8%); la eficiencia terminal fue mayor en primaria (83.1%) que en secundaria (72.4%).<sup>5</sup> Finalmente, al inicio del curso 2004/2005, la población de preescolar no atendida fue de 20.9% (42,964) y en primaria alcanzó el 2.7% (16,942).<sup>6</sup> Además de dar una idea de los problemas que enfrenta la educación básica (deserción, reprobación, egreso), los datos indican discrepancias en la información entre fuentes (IEEPO, INEGI) y, probablemente, en las metodologías utilizadas.

### **FACTORES DE EXCLUSIÓN EDUCATIVA**

A partir del Censo General de Población y Vivienda 2000<sup>7</sup> y la Estadística educativa final del ciclo 2004-2005, se realizó el estudio sobre exclusión escolar a nivel municipal en diez municipios. Los criterios de selección fueron:

- Número absoluto de inasistencia escolar población 6-14 años.
- Porcentaje de inasistencia escolar población 6-14 años.
- Municipios urbanos y rurales.
- Representatividad regional.
- Grado de marginación municipal.
- Superficie y número de localidades por municipio.

Se incluyó a dos grupos vulnerables: niños con discapacidad y niños en situación de calle.

La investigación etnográfica y los estudios de caso realizados se basaron en el uso de Cédulas de vivienda (8,821) y entrevistas a profundidad (317).

---

<sup>5</sup> *La Marcha Educativa en Oaxaca*, IEEPO, 2004.

<sup>6</sup> IEEPO, *Iniciativa Todas las niñas y niños a la escuela*, 2005.

<sup>7</sup> Este documento presenta datos del Censo de Población 2005, cuando se definieron los criterios aún no se había publicado.

---

En Oaxaca el fenómeno de la exclusión escolar infantil es un problema complejo y multifactorial. Además del factor económico, ligado a la profunda pobreza y marginación que vive el estado, hay también diversos factores sociales que inciden: culturales, de aislamiento geográfico y de falta de servicios adecuados. Un primer análisis permite agruparlos en “exógenos” y “endógenos”. Los factores exógenos de exclusión son: la carencia de acta de nacimiento, la falta de permiso de los padres y, por supuesto, la insuficiencia de recursos económicos; un factor endógeno puede ser la distribución inadecuada o insuficiente de los planteles escolares y la dificultad de acceso a los servicios educativos. Además existen factores personales como el desinterés en la escuela o la existencia de alguna discapacidad. Entre los factores exógenos que fomentan la deserción se encuentran: la escasez de recursos económicos, el trabajo infantil, la escasa valoración de los padres hacia la escuela y la influencia de la religión; los factores endógenos pueden incluir el maltrato infantil, las inapropiadas prácticas pedagógicas y la discriminación en la escuela.

Con base en la información preliminar, que confirmó algunos de los motivos de exclusión escolar conocidos de antemano, pero que además arrojó cifras significativas de exclusión por discapacidad; se tomó la decisión de iniciar un *Programa Piloto de Intervención* en cuatro municipios que a partir de ese momento se consideraron prioritarios. El trabajo de análisis de la información y el trabajo de campo continuaron; ha habido un proceso de seguimiento al fenómeno de exclusión escolar y a los mecanismos y acuerdos establecidos para contribuir a abatirlo.

## **LECCIONES APRENDIDAS Y SUGERENCIAS**

La exclusión escolar es un fenómeno social complejo, causado por múltiples factores que recalcan la necesidad de evaluar y modificar las políticas públicas<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Política Pública es el proceso de negociación política en el que intervienen diferentes intereses, valores y conocimientos de actores individuales y colectivos, gubernamentales y no gubernamentales, del cual emerge una decisión política acerca de los planes y programas de acción dirigidos a intervenir desde el Estado en un sector específico. Citado en *Gobernabilidad*

---

para asegurar el acceso de la población infantil a una educación básica, reducir la deserción escolar y, en términos generales, garantizar un entorno propicio para el desarrollo integral de la niñez. No se trata únicamente de que la niñez asista a la escuela, sino también de impulsar la creación de mecanismos institucionales y comunitarios que contribuyan, por un lado, al reconocimiento de los diversos núcleos problemáticos que giran alrededor de la inasistencia escolar, procurando una educación de calidad que sea capaz, entre otras cosas, de abatir los altos índices de deserción y, por otro lado, que desde el ámbito local contribuyan a generar respuestas propias, orientadas a garantizar el interés superior del niño. Por ello, al identificar la inasistencia escolar como un problema que en Oaxaca afecta a más de cincuenta mil niños de 5-14 años, es necesario hacerlo mediante una visión integral que involucre a los diversos actores que intervienen en el proceso educativo, reconociendo la importancia de generar las condiciones para que la niñez oaxaqueña tenga acceso a la escuela.

El análisis de la exclusión educativa permite retomar el *Informe Anual 2008* del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, donde se afirma que la exclusión es una de las dimensiones de la calidad educativa. Así, la calidad del Sistema Educativo no se restringe al nivel de aprendizaje logrado por los alumnos, sino que comprende otros aspectos<sup>9</sup>:

- *Eficacia interna y externa a corto plazo*: cobertura, permanencia y egreso.
- *Relevancia y pertinencia*: adecuación de la educación en relación con las necesidades de los alumnos y de la sociedad en que se ubica.
- *La eficacia externa de largo plazo o impacto*: aprovechamiento del aprendizaje y su uso en conductas provechosas durante la vida adulta.

---

*Local y Derechos de la Niñez y la Adolescencia. Un análisis de siete experiencias.* UNICEF- PNUD, documento en proceso de validación, 2007, p.11

<sup>9</sup> Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, *¿Avanza o retrocede la calidad educativa? Tendencias y perspectivas de la educación básica en México, Informe anual 2008*, p. 5.

- 
- La *suficiencia* de los recursos disponibles en las escuelas y la *eficiencia* de su uso.
  - La *equidad*: existencia de apoyos especiales a quienes lo necesiten, para que todos logren los objetivos.

La cobertura universal ha sido uno de los principales objetivos de la política educativa pública; así lo estipula la legislación nacional y estatal. Sin embargo, al contrastar el espíritu y alcance de la legislación con la vida cotidiana, se puede señalar que la normatividad no garantiza el ejercicio de todos los derechos ahí señalados ni el cumplimiento de todas las obligaciones; particularmente el derecho a la educación básica.

La exclusión escolar es un complejo fenómeno estructural con causas sociales, económicas, culturales e históricas; que condiciona y determina el desarrollo personal, obstaculiza la inserción sociocultural y complica el acceso a los sistemas socialmente preestablecidos. A largo plazo la exclusión provoca que los nexos (sociales, laborales, económicos) entre individuo y sociedad se debiliten: a mayor exclusión más vulnerabilidad. Más aún, la exclusión aparta de la vida democrática ya que sin la información obtenida en la educación, la capacidad de participación se ve reducida: la exclusión escolar debilita los vínculos sociales y hace vulnerable a la persona y a la sociedad.

La consolidación y la ampliación del derecho a la educación están influidas por la calidad educativa, la repetición y la deserción escolar. La baja tasa de matrícula es particularmente significativa en poblaciones rurales e indígenas, en contextos de pobreza y exclusión estructural, donde se presenta el trabajo infantil doméstico-rural, donde los roles de género responden a concepciones culturales arraigadas. A la brecha de género se agregan la brecha rural-urbana y la urbanidad-marginación, que provocan disparidades geográficas en la cobertura.

---

En contextos de pobreza, como Oaxaca, la desigualdad en la distribución del conocimiento se suma a la desigual distribución de riqueza. La inasistencia y la deserción escolares detectadas se asocian con la pobreza, en tanto forma de vida que resulta de una serie de procesos complejos, desplegados a lo largo del tiempo. Pero no sólo es la pobreza del entorno local y la insuficiencia de fuentes de ingreso; también es la pobreza estructural del estado mexicano (instituciones y servidores públicos) que se refleja en la insuficiencia de recursos o la inadecuada distribución de los mismos, lo que provoca carencia en la infraestructura escolar y en la dotación de personal docente adecuado de manera oportuna.

La inasistencia y la deserción escolares son dos de los aspectos de la calidad educativa, no los únicos pero sí los más evidentes, por lo que reducir la exclusión sólo a la inasistencia es una forma de minimizar el problema y, por lo tanto, de evadir responsabilidades y mantener inmóvil el sistema educativo, a pesar de la existencia de programas compensatorios que subsidian la pobreza.

Además, la inscripción escolar no es sinónimo de inclusión como igualdad de oportunidades, existen otros factores (alimentación, salud, vivienda, seguridad social e integración familiar) que escapan al control de la escuela y que condicionan la asistencia regular y el aprovechamiento escolar, en ocasiones de manera determinante.

Los principales motivos de inasistencia escolar detectados, fueron:

- Niños pequeños de edad o físicamente, asociado con problemas de nutrición y de salud.
- La carencia o lejanía de escuela, que indica: dispersión poblacional, ausentismo de profesores, insuficiencia de alumnos, rigidez para establecer escuelas, insuficiente o inadecuada distribución de recursos para infraestructura.

- 
- Escuela poco atractiva, que puede explicarse por: existencia de programas nacionales y únicos, falta de vinculación entre contenidos educativos y contextos locales, ausentismo de profesores, perfil inadecuado o incompleto de los docentes o la conducta de los mismos, validez del conocimiento adquirido institucionalmente.
  - Falta de recursos económicos, que provoca un temprano ingreso al mercado laboral, muchas veces con una educación básica nula o truncada.

Adicionalmente existen una serie de limitaciones materiales y económicas en relación a la dotación de equipamiento y servicios básicos en las escuelas. De ahí que maestros, directivos y padres de familia; realicen algún tipo de gestión (pública o privada) para obtenerlos<sup>10</sup>. Lo que se observa, en cualquiera de los casos, es una *socialización del costo de los centros educativos*, como consecuencia de las restricciones presupuestarias del Estado.

Para abatir la exclusión escolar se hace necesario construir una visión estratégica de mediano y largo plazo, que localmente tome en cuenta:

1. Considerar y adaptar, en su caso, la normatividad vigente. En muchas ocasiones las normas y disposiciones aprobadas se desconocen y en otros su aplicación es nula, lo cual es más grave porque evidencia la indiferencia hacia su aplicación.
2. En Oaxaca hace falta un análisis real de la capacidad de organización de los diferentes niveles de gobierno para administrar los recursos en el ejercicio de las responsabilidades educativas.

---

<sup>10</sup> En ciertos contextos donde la asignación de recursos económicos se vuelve más difícil, las familias realizan trabajos comunitarios (tequio, faena, fajina, etc.) con el fin de realizar mejoras en la infraestructura escolar.

- 
3. Analizar la capacidad para organizar un plan local orientado a garantizar el derecho a la educación.
  4. Recurrir a acuerdos con el gobierno estatal y el sindicato de profesores para garantizar el derecho a la educación. La relación entre ambos es tensa, por ello los acuerdos deben tomarse en el espacio local aunque presente retos como:
    - a) La falta de concordancia entre la jurisdicción administrativa municipal y la jurisdicción educativa comprendida en las zonas escolares.
    - b) La percepción entre el magisterio de que los procesos de participación de las autoridades municipales y la intervención de los padres de familia, son mecanismos que tienden a municipalizar la educación pública.
    - c) El impacto de estos acuerdos en la distribución y aplicación de los recursos económicos, materiales, técnicos y humanos asignados a la educación.
    - d) La capacidad real de los gobiernos municipales para asumir las tareas encaminadas a reducir y/o abatir la exclusión escolar.
    - e) La capacidad de los gobiernos estatal y federal de transferir a los municipios recursos suficientes y oportunos, para: construcción, conservación y mantenimiento de inmuebles; dotación de material docente suficiente y necesario; supervisión oportuna y adecuada para colaborar en la verificación del logro de objetivos a corto, mediano y largo plazo.

Por lo anterior puede señalarse la importancia de que la legislación internacional, nacional y estatal, sea del conocimiento de los gobiernos locales

---

para impulsar el desarrollo de las capacidades político-institucionales, así como la asignación y distribución de recursos. Así se puede garantizar la consolidación de un entorno protector y un proceso de descentralización, que otorgue a los municipios mayores facultades para crear marcos normativos y mecanismos de acción que, bajo un enfoque de derechos humanos y de desarrollo humano<sup>11</sup>, reduzcan las desigualdades, exclusiones y vulnerabilidades a las que se enfrenta la niñez oaxaqueña. Adicionalmente hay que considerar:

- El establecimiento, mediante consenso, de plazos y términos realistas para lograr objetivos y metas.
- La obtención de resultados y de indicadores, construyendo instrumentos para medir avances. La falta de datos y su insuficiencia o parcialidad, oculta desigualdades y complica la evaluación de las acciones; es conveniente construir un sistema de monitoreo y evaluación, a fin de realizar un análisis más puntual y detallado de la realidad.
- Dirigir la atención y el esfuerzo con base en un enfoque de alcance general y extensivo en términos de política pública sectorial, que permita solucionar el fenómeno de exclusión.
- El proceso requiere tiempo, conciliación de políticas y trabajo colectivo.

---

<sup>11</sup> El enfoque de Derechos humanos se basa en un marco que desde el punto de vista normativo está basado en las normas internacionales de derechos humanos y desde el punto de vista operacional está orientado a la promoción y la protección de los mismos. Su propósito es la realización de los derechos humanos como objetivo de las políticas y los programas de desarrollo, identificando a los titulares de derechos y a los titulares de deberes y procurando fortalecer la capacidad de aquellos para reivindicar sus derechos y de los últimos para cumplir sus obligaciones. Por otra parte, el enfoque de desarrollo humano se refiere a la necesidad de contribuir al proceso de ampliación de las opciones de las personas mediante el fortalecimiento de sus capacidades y la consolidación de sus libertades. En cuanto a las capacidades está, por ejemplo, disfrutar de una vida larga y saludable, adquirir conocimientos, etc.; en relación a las libertades está la libertad política, económica y social, así como la posibilidad de participar en la vida de la sociedad. Por ello, el hambre, la necesidad y la privación son una limitante para poder consolidar este enfoque. PNUD, UNICEF. *Gobernabilidad Local y Derechos de la Niñez y la Adolescencia. Un análisis de siete experiencias*, pp. 11-12

- 
- Es necesario formalizar mecanismos de monitoreo y evaluación sobre los procesos de ingreso, permanencia y conclusión de la educación básica, en cada uno de sus niveles, para contar con información confiable sobre los mismos al detectar los casos de exclusión y sus causas, con la finalidad de subsanarlos. Estos mecanismos, para que funcionen, deben ser sostenibles en el tiempo.
  - La implantación de políticas educativas homogéneas en contextos heterogéneos –sobre todo culturalmente hablando– conlleva formas de exclusión que se manifiestan en aspectos lingüísticos. Por ello es importante hacer énfasis en el ámbito local y considerar lo concerniente a las dinámicas comunitarias, lo que plantea el reto de articular los tiempos escolares con las necesidades de las poblaciones rurales y urbanas.
  - Responsabilidad de las autoridades educativas para dotar de mobiliario escolar y equipo, así como accesibilidad de la infraestructura educativa; plantilla escolar adecuada y suficiente

Asimismo, con base en la información de cobertura y servicio generada por la estadística escolar, al IEEPO le correspondería realizar una propuesta que considere:

- La asignación o reasignación de profesores por nivel y sistema.
- La regularización expedita de escuelas sin clave oficial, revisando y afinando los mecanismos que la retrasan o impiden.
- Tomar como criterios elementales la cantidad de niños inscritos y la existencia de escuelas por nivel y sistema.

---

Finalmente, cabe señalar que durante 2006 las escuelas estuvieron cerradas durante meses, lo que provocó en muchos padres y alumnos desencanto hacia la educación oficial; sin embargo, la mayoría de ellos no puede recurrir a otra opción educativa. Por lo tanto, es ineludible proponer a los maestros –y sus instancias sindicales- y al gobierno del estado, una seria reflexión sobre el impacto y las consecuencias que las disputas políticas anuales tienen en la calidad de la educación que se imparte en las escuelas oaxaqueñas, las cuales dependen del gobierno estatal y son atendidas mayormente por maestros oaxaqueños y a las que asiste –o debería asistir- la niñez oaxaqueña. Hay una responsabilidad compartida que, en el proceso de demandas políticas y sindicales de las últimas dos décadas, maestros y autoridades han ido olvidando. Puede afirmarse que la educación ha dejado de estar al servicio del pueblo y se ha convertido en rehén de la política, lo que ha generado un sistema educativo pobre y viciado en una entidad con rezagos acumulados. Se olvida que poco contribuye a la estabilidad social y a la gobernabilidad, la población analfabeta o cuyos estudios básicos sean incompletos o nulos.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Bertely Busquets, María (2007). *Conflicto intercultural, educación y democracia activa en México*, México, CIESAS.
- Gobierno del estado de Oaxaca (2002). *Marginación municipal, Oaxaca 2000*, Oaxaca, DIGEPO.
- Gobierno del estado de Oaxaca (2004). *Oaxaca demográfico 2003*, Oaxaca, DIGEPO.
- Gobierno del estado de Oaxaca (2008). *Cuarto Informe de Gobierno*, Oaxaca.
- Iani, Octavio (2001). *La Era del Globalismo*. México, Siglo XXI.
- INEGI (2000). *Censo General de Población y Vivienda*.
- INEGI (2005). *II Conteo de Población y Vivienda*.
- INEE (2008). *¿Avanza o retrocede la calidad educativa? Tendencias y perspectivas de la educación básica en México. Informe anual 2008*, México, INEE.

- 
- MORA Salas, Minor (s/f). *Brecha Educativa, Territorialidad y Municipios en México*, IPE-UNESCO.
- Muñoz Izquierdo, Carlos (2003). *Origen y consecuencias de las desigualdades educativas*, México, FCE.
- OCHOA Muñoz, Karina y Gisela Espinosa Damián (2006). "Debate sobre la nueva ruralidad en México", en: *Nueva Ruralidad. Enfoques y Propuestas para América Latina. Estudios e Investigaciones*, México, CEDRSSA, México.
- Pérez Correa, Edelmira y María Adelaida Farah Quijano (2006). "Nueva ruralidad en Colombia", en: *Nueva Ruralidad. Enfoques y Propuestas para América Latina. Estudios e Investigaciones*, México, CEDRSSA, México.
- Reyes de la Cruz, et al (2005). *La niñez jornalera. Educación y trabajo*, Oaxaca, IISUABJO.
- Rivas, Pedro (2006). "La integración escolar y la exclusión social: una relación asimétrica" *Educere*, vol.10, no.33, p.361-367.
- Sandín Esteban, M. Paz (2003). *Investigación cualitativa en educación. Fundamentos y tradiciones*, Madrid, McGraw Hill.
- Schmelkes, Sylvia (2005). *La calidad en la educación primaria. Un estudio de caso*, México, FCE.
- UNICEF (2007). *Gobernabilidad local y derechos de la niñez y la adolescencia* (Documento en proceso de validación).
- UNICEF (2008). *Un enfoque de la educación para todos basado en los derechos humanos*.