

EN POLÍTICAS PÚBLICAS LOS NÚMEROS “CUENTAN”: LOS PROBLEMAS DE CONCEPTUALIZACIÓN INADECUADA DENTRO DE LAS ESTADÍSTICAS PÚBLICAS UTILIZADAS EN LAS POLÍTICAS PARA LA EPJA EN MÉXICO

MARIANELA NUÑEZ BARBOZA

RESUMEN: A partir de una investigación de carácter exploratorio de las condiciones en las que se encuentran las estadísticas que conforman el llamado “rezago educativo” en población joven y adulta (mayores de 15 años sin educación básica certificada), se identifican una serie de asuntos considerados como problemas con relación a la calidad de dicha información –conceptualización inadecuada, falta de uniformidad o compatibilidad de las cifras;

y problemas para la obtención de los datos-, explicándose con detalle el primero de ellos. La intención última es destacar que en México las estadísticas públicas básicas usadas para “mirar” a la EPJA son parte del problema de las políticas de este sector.

PALABRAS CLAVE: Políticas públicas, educación de adultos, estadísticas educativas.

Introducción

Están disponibles un conjunto de estadísticas públicas básicas para el caso de las políticas educativas que se están considerando –la EPJA. Existen estadísticas sobre los mayores de 15 años que no han certificado educación básica completa. Los principales productores de estos datos son el INEGI y el INEA, que en ambos casos utilizan un concepto, acuñado al interior de la burocracia educativa desde los años setentas (Carranza Palacios y Díaz de Cossío, 2000), conocido como “rezago educativo”. Dentro del proceso de políticas públicas para la EPJA, como en cualquier otro tipo de políticas públicas, los actores involucrados se valen de diversos tipos de información para guiar y documentar su quehacer, realizar análisis que les permitan determinar los cursos de acción, focalizar, presupuestar, calendarizar acciones, monitorear durante la implementación y evaluar sus resultados, en este caso, intervenciones educativas. Dentro

de la información que utilizan se encuentran las estadísticas públicas, que en México como en muchos países son de carácter público; pero además, son parte del contenido del derecho a la información establecido gracias a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental del 2002.

Esas estadísticas públicas básicas (censos, conteos y registros administrativos), en lo que corresponde a las usadas dentro del proceso de políticas para la EPJA, están seriamente cuestionadas, tanto desde la academia como desde el propio sector público. Nuestra indagación nos llevó a identificar los siguientes tres problemas que ponen en tela de juicio la credibilidad de esa información. Por problemas entendemos en este caso situaciones que nos generen desconfianza, como usuarios desde la academia, en diversos aspectos relacionados con estas estadísticas. Hemos clasificado esos problemas en tres tipos de situaciones: conceptualización inadecuada; falta de uniformidad o compatibilidad de las cifras; y problemas para la obtención de los datos. Por razones de espacio en esta ponencia sólo abordaremos los relacionados con la conceptualización inadecuada.

Problemas de conceptualización inadecuada. Nos referimos aquí a que las estadísticas estén basadas en conceptos que han sido objeto de cuestionados por parte de los usuarios, sea de la academia o de otros sectores, debido a su capacidad para representar adecuadamente, a juicio de los expertos, los fenómenos que se pretenden capturar. Hay dos ejemplos de esta situación en el caso de las estadísticas públicas básicas para la EPJA: los cuestionamientos a los conceptos de analfabetismo y rezago educativo.

El caso del concepto de alfabetización y su opuesto, el analfabetismo. Encontramos una amplia lista de opiniones provenientes de reportes de investigación, entrevistas o ensayos, formuladas por investigadores o exfuncionarios (el caso de Díaz de Cossío o González Cantú, que trabajaron para el INEA), que ilustran de manera muy contundente que el concepto de analfabetismo que está detrás de las estadísticas que usan las instituciones (INEA, SEP, INEGI), pero que viene de esferas internacionales (UNESCO), está claramente rebasado por los hallazgos de la investigación educativa desde hace mucho tiempo. Una rápida lectura nos sugiere algunos consensos en, por lo menos, las siguientes materias:

a. No existen las personas “analfabetas” en sentido estricto, a menos que vivan en espacios totalmente aislados y carentes de elementos de la cultura escrita. Hay pruebas de que personas consideradas “analfabetas” tienen un manejo de la lectura, escritura y cálculo que, según los hallazgos de los estudios del enfoque sociocultural de la alfabetización, se debe a las necesidades y retos que imponen a estas personas el estar inmersos en una cultura escrita que obliga a un cierto manejo de tales herramientas de comunicación (Stercq, 1993, citada por Barriga y Viveros, 2010; Lytle, s/f citado por Schmelkes y Kalman, 1996; Díaz y Bagur, 1999; Kalman, 2008; Dorinilla, 1996, y Maddox, 2005, citados por Street, 2008).

b. Las definiciones actualmente en uso, y que se ponen de manifiesto en las estadísticas públicas, no son apropiadas para medir el grado que una persona pueda tener de manejo en la lectura, la escritura y el cálculo. De acuerdo a los especialistas se trata no de una situación dicotómica de “ser o no ser”, sino de un proceso continuo, que inicia con niveles elementales de apropiación y que a partir del uso y la práctica se van haciendo más sofisticados (Schmelkes y Kalman, 1996; Wagner, 1998, citado por Barriga y Viveros, 2010; Torres, 2007, citado por CREFAL, 2008; Dorinilla, 1996, y Maddox, 2005, citados por Street, 2008).

c. Las denominaciones aplicables siempre son impuestas externamente a las personas que son “catalogadas” y “contadas” dentro de este grupo (Stercq, 1993, citada por Barriga y Viveros lo establece de manera explícita, pero esta idea está implícita en los comentarios de varios especialistas).

d. Si tuviéramos actualmente disponibles mejores instrumentos para aproximarnos al verdadero número de personas que por su manejo incipiente de la lectura, escritura y cálculo, no pueden hacer un uso autónomo de tales mecanismos de comunicación, los números que nos arrojarían serían mucho mayores que las cifras de que disponemos actualmente (Díaz y Bagur, 1999; Carranza y González, 2006; Ferreiro citado por CREFAL, 2008; Schmelkes, 2008, citado por Barriga y Viveros, 2010; Wagner citado por CREFAL, 2008).

El caso del concepto de rezago educativo. Al ser el “analfabetismo” uno de los subconjuntos del “rezago educativo”, comparte en esencia algunas de las críticas expresadas arriba. Sin embargo, el “rezago educativo” en población adulta es algo que se cataloga más bien a partir de los años de escolaridad de una persona, a diferencia del

“analfabetismo” que, en gran medida, alude más bien a la capacidad de una persona de manejar la lectura, la escritura y el cálculo en niveles básicos de apropiación. Hay que reconocer que las críticas más fuertes que recibe el concepto se refieren al efecto estigmatizador que tiene sobre las personas a las que se le aplica la denominación de “rezagado”, desplazando la responsabilidad por la situación hacia el sujeto y no hacia el sistema educativo que no tuvo la capacidad de incorporarlo y atenderlo apropiadamente en su momento.

Sin embargo, y suscribiendo la crítica anterior, en lo que a la discusión de los problemas relacionados con las estadísticas nosotros pondríamos el énfasis más bien en otro lugar, que tiene que ver con equiparar con tal denominación “lo educativo” con “lo escolar” –no olvidemos que esta estadística se calcula a partir de los años de escolaridad formal que una persona tiene. Más allá de que tal equivalencia resulta totalmente fuera de lugar, por muchas razones cuya mención y análisis rebasan los propósitos de este escrito, investigaciones como las de Díaz de Cossío y Bagur (1999) aportan amplia evidencia acerca de personas sin escolaridad certificada con altos desempeños en lectura y escritura, así como su opuesto, personas con escolaridad certificada que no lograron pasar las pruebas aplicadas por los investigadores para determinar el grado de alfabetización de los sujetos que participaron en su estudio.

A la conceptualización inadecuada de los términos analfabetismo y rezago educativo las consideramos serios problemas de las estadísticas públicas básicas para la EPJA, porque al cuestionar el concepto de base de una estadística lo que estamos poniendo en duda en el fondo es su capacidad para representar o capturar el supuesto fenómeno que pretende describir y cuantificar. Es decir, esas estadísticas están contando “algo”, pero ese “algo” que cuentan no convence a los entendidos en la materia, porque no es precisamente aquello “que se nombra” lo que parece que se captura en las cifras.

Conclusiones

En conclusión, a pesar de que disponemos de las estadísticas en calidad de un bien público, que tenemos derecho a ellas por ley (gracias a la Ley Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental), de que son un recurso con usos importantes en diversos ámbitos, especialmente en la función pública y la academia, estas no tienen una calidad que permita tenerles la confianza suficiente para basar en

ellas nuestros juicios acerca de la situación y evolución de las políticas para la EPJA en México. Las estadísticas públicas son herramientas claves para “el saber” y/o para “el hacer”, sea el “hacer” de prestar servicios educativos que le compete a la burocracia educativa; el “hacer” de generar conocimientos que desarrolla la academia; el “hacer” de informar propio de los medios de comunicación; el “hacer” de exigir cuentas por parte de la ciudadanía. El principal recurso de información que tanto funcionarios como académicos y demás interesados en la EPJA utilizamos para aproximarnos a ella en términos cuantitativos no es confiable, ya que es posible identificar y documentar los problemas que ya hemos referido aquí en torno a su conceptualización, uniformidad y compatibilidad de cifras y procedimientos cuestionados para la obtención de los datos.

Anexo 1

Recuadro 1. Algunas críticas al concepto de analfabetismo

<p>“No se puede predecir el nivel de alfabetismo a partir del nivel de escolaridad, porque la dispersión es muy grande: se encontraron personas sin estudios con niveles de alfabetismo de 10 en lectura y seis en cálculo. Por otra parte, hubo personas con algunos grados de primaria declarados que sacaron ceros y unos; posiblemente revirtieron al analfabetismo, [sic] después de años de no usar la lectura, la escritura y el cálculo.”</p>	<p>Díaz y Bagur (1999)</p>
<p>“La definición de “alfabetizado” dada por UNESCO a mitad del siglo pasado y que muchos siguen citando como si fuese actual _“estar en capacidad de leer y escribir un enunciado simple de la vida cotidiana”_ requiere repensarse, porque cambió mucho lo que entendemos por “leer” y “escribir”, la noción de “enunciado simple” y la propia vida cotidiana de la gente.”</p>	<p>Torres (2007) citado por CREFAL (2008)</p>
<p>“UNESCO: más de 960 millones de analfabetos... Peor aún: la definición de “alfabetizado” que manejan estas estadísticas es obsoleta. Si usáramos como definición “formar parte de la cultura letrada” o “poder circular en la diversidad de textos que caracteriza la cultura letrada, al menos como receptor de la misma”, las cifras serían espeluznantes.”</p>	<p>Ferreiro citado por CREFAL (2008)</p>

<p>“En las sociedades letradas, es difícil encontrar una persona que desconozca por completo la lengua escrita, a menos que viva en una zona totalmente alejada de donde habitan otros lectores y escritores, de la circulación de materiales escritos y de los medios masivos de comunicación.”</p>	<p>Kalm an (2008)</p>
<p>“Definiciones recientes de la alfabetización funcional la plantean como la posesión de o el acceso a las competencias y la información necesaria para llevar a cabo aquellas transacciones que implican lectura y escritura en las que el individuo desea o tiene que involucrarse. De esta forma, la definición del analfabetismo se amplía. Tanto los que carecen de acceso a los materiales impresos relevantes a sus necesidades de información, como los que carecen de las habilidades rudimentarias de lectura y escritura, se consideran analfabetos.”</p>	<p>Schm elkes (2008) citado por Barriga y Viveros (2010)</p>
<p>Se pueden documentar por lo menos 19 teorías dentro de las investigaciones sobre alfabetismo (Knobel y Lankshear, 2003: 99-100) en el período 1958 al 2000, dentro de las cuales se encuentra la de los llamados “Nuevos estudios del Alfabetismo” o “Enfoques socioculturales hacia alfabetismo”. En esta corriente “diversos estudios sugieren que incluso las personas no alfabetizadas se encuentran inmersas en actividades que implican la alfabetización, por lo que la frontera entre alfabetizado y analfabeta es menos obvia de lo que las mediciones individuales sobre alfabetismo sugieren (Dorinilla, 1996; Maddox, 2005).”</p>	<p>Street (2008)</p>
<p>“Ante todo cabe señalar la dificultad que existe para definir el alfabetismo. La manera en que lo definamos tendrá una influencia determinante sobre el sentido de nuestros esfuerzos para modificar las tasas nacionales de alfabetización, o sobre las perspectivas de un adulto ser considerado o no apto para cumplir las exigencias de un empleo determinado. Una vez que hayamos establecido ciertos indicadores para denotar y connotar los parámetros del alfabetismo, podremos abordar el problema de saber “cuál es nuestro nivel de alfabetización”. Y esto a nivel mundial, a nivel social, a nivel individual.”</p>	<p>Wagn er citado por CREFAL (2008)</p>

Fuente: Elaboración propia con base en la literatura especializada.

Bibliografía

- Auditoría Superior de la Federación (ASF) Cámara de Diputados (2010) Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2008, México, ASF. Tomo V Volumen 4. Sección V.2.13. Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, pp. 169-322
- (2012) Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2010, México, ASF., Grupo Funcional Gobierno. Sección Instituto Nacional de Estadística y Geografía (GB 136)
- Barriga Estrada, Juan y Miguel Ángel Viveros (2010) Cronología de conceptualizaciones de los términos alfabetización, analfabetismo y cultura escrita, Pátzcuaro, CREFAL. Dirección de Investigación y Evaluación. Línea de alfabetización y cultura escrita
- Campero Cuenca, Carmen, Luz Maceira Ochoa y Holly Matus Toledo (coords.) (2009) Hacia el fortalecimiento de la educación de personas jóvenes y adultas en México; Mesa de trabajo "Por una educación de calidad para las personas adultas", Cámara de Diputados, Red de Educación de Personas Jóvenes y Adultas, Palacio Legislativo de San Lázaro, México, (26 de febrero, 2009)
- Carranza Palacios, José Antonio y Roger Díaz de Cossío (2000) La lucha por la educación de los adultos, México, Grupo Noriega Editores, Colección Reflexión y Análisis
- Carranza Palacios, José Antonio y René González Cantú (2006) Alfabetización en México: Análisis cuantitativo y propuesta de política, México, Limusa
- Centro de Cooperación Regional para la Educación de Adultos en América Latina y el Caribe CREFAL (2008). Alfabetizaciones: Agenda CREFAL [contiene colección de ensayos y citas acerca del tema de la alfabetización], Pátzcuaro, CREFAL
- Conde Bonfil, Carola (2000) La educación de adultos desde la perspectiva de las políticas públicas, Zinacantepec, Estado de México, El Colegio Mexiquense
- Díaz de Cossío, Roger y Alfonso Ramón Bagur (1999) Los saberes de la vida: Una investigación sobre los saberes y los deseos de aprendizaje de adultos mexicanos en rezago educativo, México, Grupo Noriega Editore, Colección Reflexión y Análisis
- Hernández Bringas, Héctor; René Flores Arenales, Rafael Santoyo Sánchez y Prócoro Millán Benítez (2010) "Situación del rezago acumulado en México" en Narro Robles, José; Martuscelli Quintana, Jaime y Barzana García, Eduardo (coords.) Plan de diez años para desarrollar el Sistema Educativo Nacional. México: Dirección General de Publicaciones y Fomento Editorial, UNAM pp. 117-162
- Hernández Flores, Gloria Elvira (2007) Políticas educativas para población en estado de pobreza, Pátzcuaro: CREFAL
- (2008) Situación presente de la educación de personas jóvenes y adultas en México, Pátzcuaro, CREFAL
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) (2000) El ABC de las estadísticas en educación, Aguascalientes: INEGI
- (2004) El rezago educativo en la población mexicana, México, INEGI
- Instituto Nacional de Evaluación de la Educación (2011) Panorama Educativo de México. Estructura y dimensión del sistema educativo nacional, México, INEE
- Kalman, Judith (2008) "Alfabetización, diversidad y poder: las lecturas y las escrituras" en CREFAL, Alfabetizaciones: Agenda CREFAL [contiene colección de ensayos y citas acerca del tema de la alfabetización], Pátzcuaro, CREFAL.
- Mendoza Adame, Celic (2011) "Crean la Comisión Especial de Estudio y Proyección del Rezago Educativo", La Jornada Michoacán, Morelia, 8 de abril.
<<http://archivo.lajornadamichoacan.com.mx/2011/04/08/index.php?section=politica&article=009n2pol>> (21 de mayo)(Véase Anexo 2)
- Núñez Barboza, Marianela (2006) El rezago educativo en México: Análisis institucional y propuesta de rediseño

- institucional del INEA, Pátzcuaro, CREFAL
- (2009) "Nueve asuntos clave sobre EPJA vistos desde la disciplina de políticas públicas" en Campero Cuenca, Carmen, Luz Maceira Ochoa y Holly Matus Toledo (coords.) Hacia el fortalecimiento de la educación de personas jóvenes y adultas en México; Mesa de trabajo "Por una educación de calidad para las personas adultas", Cámara de Diputados, Red de Educación de Personas Jóvenes y Adultas, Palacio Legislativo de San Lázaro, México, pp. 61-70, (26 de febrero, 2009)
- (2011) Asuntos clave de las políticas educativas destinadas a la educación de jóvenes y adultos en México: un planteamiento desde los estudios de políticas públicas, ponencia presentada en el XI Congreso Nacional de Investigación Educativa, COMIE, México D.F., 07-11 noviembre,
- Ruiz, Mercedes (1994) "Políticas educativas en el campo de la educación de adultos en México: de la revolución a la modernización", en Valenzuela y Gómez Gallardo, María de Lourdes (coord.). Frente a la modernidad, el olvido: La realidad de la educación con la población adulta, México, Universidad Pedagógica Nacional, pp. 93-104. Colección Archivos. Memoria del Foro "Políticas y Prácticas Educativas con la Población Adulta en el México de Hoy".
- Schmelkes, Sylvia (2010) "La educación básica de adultos" en Arnau, Alberto y Silvia Giorguli (coords.) Educación, México, El Colegio de México, Colección Los grandes problemas de México; 7, pp. 577-597
- Schmelkes, Sylvia y Judith Kalman (1996) La educación de adultos: estado del arte. Hacia una estrategia alfabetizadora para México, México, INEA
- Street, Brian (2008) "Los estudios sobre la Nueva Alfabetización", en CREFAL, Alfabetizaciones: Agenda CREFAL [contiene colección de ensayos y citas acerca del tema de la alfabetización], Pátzcuaro, CREFAL.
- Torres, Rosa María (2008) "'No basta con enseñar a leer y escribir' Entrevista con Rosa María Torres, 2007" en CREFAL, Alfabetizaciones: Agenda CREFAL [contiene colección de ensayos y citas acerca del tema de la alfabetización]. Pátzcuaro: CREFAL.
- Ulloa, Manuel I. y Pablo Latapí Sarre (1998) "La educación de los adultos" en Latapí Sarre, Pablo (comp.) Un siglo de educación en México, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Fondo de Cultura Económica, v. II, pp. 59-73
- Zorrilla, Margarita y Lorenza Villa Lever (coords.) Políticas Educativas. La Investigación Educativa en México 1992-2002 (Estado del Conocimiento), México, COMIE, 9