

## CAPÍTULO IV

### La equidad en la educación

*Carlos Muñoz Izquierdo*

El capítulo III de la Ley General de Educación (LGE), que aquí se comenta, define el concepto de equidad en la educación, y dispone lo necesario para que éste sea llevado a la práctica, a través de las políticas educativas de los diferentes niveles de gobierno.<sup>1</sup> En este texto –que está dividido en cuatro apartados– se presenta, en primer lugar, un marco referencial que permite interpretar el concepto mencionado, así como sus relaciones con la lógica de asignación de recursos.

Se analizan, en seguida, los artículos de la LGE relativos a este concepto. Para ello, en primer término, se compara lo ordenado en esos artículos con lo que prescribía, al respecto, la Ley Federal de Educación (LFE que fue promulgada en 1973 y estuvo vigente hasta el 13 de julio de 1993). En segundo término, se compara la definición del concepto de equidad educativa que aparece en la LGE, con las definiciones contenidas en el marco referencial presentado al principio del estudio.

---

<sup>1</sup> Agradezco al Dr. Pablo Latapí las valiosas sugerencias que me hizo al revisar la versión preliminar de este trabajo.

A continuación se presenta una tipología, por medio de la cual son clasificadas las medidas ordenadas en la ley, para alcanzar la equidad en la educación. Finalmente, se hacen algunas observaciones acerca de las condiciones que son necesarias para que se cumplan las disposiciones contenidas en el capítulo comentado.

## **I. Marco referencial**

### **1. Operacionalización del concepto de equidad educativa**

El capítulo aquí comentado, además de responder a un imperativo ético de especial trascendencia, es novedoso por varias razones de naturaleza técnica. En efecto, desde hace varios años, los especialistas han señalado que el distribuir equitativamente los servicios educativos no equivale solamente a garantizar a todos los habitantes del país –que se encuentren dentro de determinadas cohortes demográficas– la oportunidad de ingresar a alguna institución integrante del sistema educativo que les ofrezca una instrucción adecuada a las circunstancias en que cada individuo se encuentre. En realidad, la equidistribución de oportunidades educativas es un concepto más complejo. Los planteamientos hechos por L. Sussmann (1967) y J. Coleman (1968) permiten expresarla operativamente a través de cinco objetivos, los cuales reflejan los requisitos que deben ser cumplidos para que la sociedad se acerque, gradualmente, a una situación en la que se alcance una verdadera distribución equitativa de las oportunidades educacionales. Tales objetivos son los siguientes:

- i) Igualar las oportunidades de ingresar al sistema educativo que tengan, en los distintos niveles escolares, los individuos que posean las mismas habilidades (independientemente de su sexo y lugar de residencia).
- ii) Igualar las oportunidades de ingresar al sistema educativo que tengan, también en los distintos niveles escolares, los miembros de todos los estratos sociales.

- iii) Igualar las oportunidades de permanecer y de avanzar en el sistema educativo que tengan los integrantes de todos los estratos sociales.
- iv) Igualar los resultados educativos (aprovechamiento, internalización de actitudes y valores, etc.) que obtengan en el sistema escolar todos los individuos que cuenten con determinados niveles de habilidades académicas y que dediquen a sus aprendizajes iguales cantidades de tiempo y de esfuerzo.
- v) Igualar los resultados educativos (aprovechamiento, internalización de actitudes y valores, etc.) que obtengan en el sistema escolar todos los individuos que dediquen a sus aprendizajes las mismas cantidades de tiempo y de esfuerzo, independientemente de las habilidades académicas que ellos posean y del estrato social en que se encuentren.
- vi) Lograr que quienes pertenecen a los diferentes estratos sociales, adquieran las mismas habilidades para el aprendizaje (mediante el acceso a insumos educativos de calidad inversamente proporcional a las habilidades con que ingresen a cada curso) y así puedan obtener los mismos resultados al final del mismo.

Al analizar esta taxonomía de objetivos, se advierte que el tercero introduce un mayor nivel de exigencia, porque el anterior no toma en cuenta las asimetrías que siempre existen entre las habilidades que desarrollan, en promedio, quienes están ubicados en los diferentes estratos integrantes de la sociedad. A su vez, el cuarto objetivo introduce, sin duda alguna, un mayor nivel de complejidad; ya que propone la igualdad en los resultados educativos en igualdad de condiciones (en cuanto éstas dependen de la voluntad de los alumnos). Por otra parte, el quinto objetivo agrega un nuevo nivel de exigencia, al proponer que todos los individuos que hagan el mismo esfuerzo obtengan los mismos resultados educativos, independientemente de las habilidades que para ello dispongan y del estrato social en que se encuentren. Por último, el

sexto objetivo es de naturaleza instrumental, pues está orientado a lograr lo que propone el anterior.

## **2. Relación entre la equidad y la eficiencia**

Es necesario esclarecer si estos objetivos, además de ser deseables, son compatibles con la lógica que rige la asignación de recursos en la sociedad más amplia. Para ser compatibles con esa lógica, es necesario que, al lograr estos objetivos, el planificador satisfaga también el criterio de eficiencia, al que está sujeta cualquier asignación de recursos, tanto públicos como privados. Esto se debe a que el dinero disponible siempre es escaso y fungible, lo que significa que las asignaciones al sistema educativo compiten continuamente con otros fines. Es necesario, entonces, utilizarlo de tal manera que la relación que se obtenga entre las cantidades de recursos asignados y los beneficios obtenidos no sea inferior a la que pudiese ser obtenida a través de otras actividades distintas de la educación.

Como se habrá observado, el último de los objetivos arriba descritos exige otorgar más y mejores recursos a los individuos y grupos sociales que estén en desventaja en relación con los niveles de habilidades para el aprendizaje de que dispongan al inscribirse en cada curso escolar, o con el grado en el que sea posible ofrecerles servicios educativos en sus localidades de residencia. Ciertamente, es muy probable que esta estrategia genere rendimientos inferiores por unidad monetaria a los que podrían obtenerse a través de una asignación que otorgase mayores recursos a los individuos y grupos más capacitados para el aprendizaje, o a aquellos que radiquen en las localidades geográficas de más fácil acceso.

Sin embargo, es necesario advertir que esta asignación sería ineficiente si —y sólo si— los planificadores del sistema educativo estuviesen tratando de maximizar la relación que, en promedio, resultase entre los rendimientos educativos y los costos necesarios para generarlos.

Pero hay otras formas de conceptualizar la eficiencia. Una de ellas consiste en maximizar la relación que se obtenga entre la utilidad marginal del valor generado por la educación, y los costos necesarios para generarla. En virtud de la ley de rendimientos marginales decrecientes, la utilidad marginal de este valor está, para cada individuo, en relación inversa con el ingreso anteriormente percibido por el mismo. Por tanto, esa utilidad es mayor para los individuos de menores ingresos. Así, la educación ofrecida a los sectores socialmente desprotegidos –cuyas habilidades para el aprendizaje tienden a ser inferiores a las de los grupos mejor colocados en la escala social– genera una mayor utilidad marginal que la educación ofrecida a los integrantes de estos últimos grupos.

Otra forma alternativa de conceptualizar la eficiencia consiste en maximizar, en lugar del valor absoluto de los rendimientos educativos del sistema, el valor de los rendimientos que se agreguen a los generados previamente por el mismo. Esto implica seleccionar en forma preferente a los individuos que cuenten con menores niveles de habilidades académicas, ya que las curvas de aprendizaje tienden a ser asintóticas. En otras palabras, los aprendizajes de quienes inician los cursos escolares con menores habilidades avanzan con mayor rapidez que la correspondiente a los de quienes se encuentran en la situación contraria.

Del análisis de estas conceptualizaciones alternativas de la eficiencia se desprende, como hace varios años lo hiciera notar un destacado economista (Bowles 1969: 212), que la noción de que la equidad y la eficiencia son incompatibles entre sí “es más dudosa de lo que sugiere el razonamiento puramente teórico-económico”. En realidad, esta incompatibilidad sólo se presenta cuando la sociedad persigue, exclusivamente, objetivos de carácter acumulativo. Empero, si ella busca otros fines –como el de que los recursos disponibles para el financiamiento de la educación generen la mayor utilidad social que pueda lograrse, o el de obtener los máximos incrementos en los rendimientos del sistema educativo que sean posibles–, los criterios mencionados son plenamente compatibles entre sí. Son, entonces, las características del modelo social hacia el cual se orienten las políticas educativas del Estado las que determinarán, en cada situación concreta,

si estos objetivos son viables. Como es evidente, si las políticas públicas están realmente orientadas hacia la justicia, el Estado recurrirá a diversas estrategias que le permitan compensar las desigualdades sociales que, a su vez, intervienen en la determinación de las desigualdades en educación.

### **3. Factibilidad**

Un segundo problema que es necesario resolver, al analizar los objetivos arriba descritos, consiste en esclarecer si ellos, además de ser deseables y compatibles con la lógica de asignación, también son factibles. Como es sabido, los resultados de los sistemas educativos dependen significativamente de diversos factores y acontecimientos asociados con la historia de cada individuo. Sin embargo, gracias a detalladas investigaciones realizadas en torno a este tema (Bloom, 1976: 202 y ss.), es posible afirmar que esos resultados pueden ser modificados por los educadores cuando éstos crean las condiciones adecuadas para el aprendizaje de sus alumnos. Más aún, los educadores están en condiciones de desarrollar el talento de sus estudiantes, por lo que la mayoría de éstos pueden alcanzar niveles altos de aprendizaje en determinadas asignaturas, habilidades y destrezas.

Una de las implicaciones más importantes de estos hallazgos consiste en que los sistemas educativos deben proponerse, como se indicó más arriba, “igualar los resultados del aprendizaje”, es decir, distribuir equitativamente los conocimientos, habilidades y actitudes que se imparten y desarrollan a través de los distintos programas llevados a cabo por los sistemas educativos. Es obvio, sin embargo, que para lograr este objetivo es necesario instrumentar un conjunto de políticas, encaminadas a desarrollar las habilidades y a satisfacer otros prerequisites necesarios para alcanzar la situación deseada.

## **II. Análisis del capítulo III de la LGE**

Se analiza aquí el capítulo de la ley que constituye el objeto de este estudio. En primer lugar, se comparan las disposiciones del mismo con

las contenidas, al respecto, en la Ley Federal de Educación (promulgada en 1973 y sustituida por la comentada en este libro). En segundo lugar, se contrasta el texto analizado con el marco referencial que fue expuesto en el apartado anterior de este estudio.

## 1. Comparación con la LFE

La comparación del nuevo texto legal con el que estuvo vigente hasta la promulgación del mismo, permite apreciar tres contrastes importantes. En primer lugar, la LGE identifica a los sujetos que deben cumplir las obligaciones señaladas en el capítulo que aquí está siendo comentado. En segundo lugar, la ley asume un concepto más amplio de equidad educativa, que el contenido en la legislación anterior. En tercer lugar, la ley ordena que sean instrumentadas determinadas acciones, con el objeto de lograr que las oportunidades educativas se distribuyan, realmente, en forma equitativa.

### a) Los sujetos

Las disposiciones contenidas en este capítulo de la ley están a cargo de:

- i) Las autoridades educativas, es decir: la Secretaría de Educación Pública de la Administración Pública Federal (Art. 11, frac. I); el ejecutivo de cada uno de los estados de la Federación, así como las entidades que, en su caso, los gobernadores estatales establezcan para el ejercicio de la función social educativa (*ibid.*, frac. II); y el ayuntamiento de cada municipio (*ibid.*, frac. III).<sup>2</sup>
- ii) El Estado, integrado, de acuerdo con el artículo 1º de la ley, por el gobierno federal, los gobiernos estatales y los municipales. (Art. 33, fracción XIII, segundo párrafo).
- iii) El Ejecutivo Federal (Art. 36).

---

<sup>2</sup> En el capítulo III de este libro se analizan los ámbitos de responsabilidad que, de acuerdo con la ley, corresponden a cada uno de estos niveles de gobierno.

Al respecto, cabe recordar que la Ley Federal de Educación (LFE), si bien ordenaba en su artículo 10 que los servicios educativos “se extendieran a quienes carecieran de ellos, para contribuir a eliminar los desequilibrios económicos y sociales”, no especificaba quién debía cumplir esos preceptos. El cumplimiento de los mismos estuvo sujeto, por tanto, a la buena voluntad de los responsables de los distintos niveles de gobierno y de los particulares interesados en la educación. (Es pertinente recordar, también, que la Ley Orgánica de la Educación Pública, *Diario Oficial de la Federación* del 23 de enero de 1942, señalaba al Estado como el responsable de ofrecer a todos los habitantes del país las mismas oportunidades educativas).

#### *b) Concepto de equidad*

En segundo lugar, la Ley General incluye, en la definición del derecho a la educación que aparece en el artículo 32, el logro de “una mayor equidad... [y de] una efectiva igualdad en oportunidades de acceso y permanencia en los servicios educativos”.

El incorporar en la legislación el concepto de igualdad en las oportunidades de permanecer en el sistema implica un avance en relación con el texto de la Ley Federal, ya que, en aquella, el legislador equiparaba el derecho a la educación con la posibilidad de ingresar al sistema educativo. Como se habrá observado, esta modificación en el texto legal implica un acercamiento a las definiciones más avanzadas de la equidad educativa que fueron descritas en la primera parte de este estudio.

Es importante hacer notar que esta reforma era necesaria para lograr efectivamente el objetivo social que se perseguía al ordenar la universalización del acceso al sistema escolar. Como es fácil apreciar, asegurar la igualdad de oportunidades de permanencia en el sistema es un requisito indispensable para evitar que la deserción escolar anule (o por lo menos disminuya) el impacto que se esperaba generar en la promoción de una sociedad más igualitaria, por medio de la capilaridad social del sistema escolar. Se ha demostrado, en efecto, que la deserción no se distribuye en forma aleatoria entre los integrantes de todos

los estratos sociales (como probablemente lo supuso el autor de la LFE, al ordenar la igualdad de oportunidades de tener acceso al sistema educativo), sino que incide en forma preponderante en los sectores, regiones, localidades y grupos demográficos que viven en condiciones económicas y culturales menos favorables.

### *c) Especificación de las acciones necesarias para lograr la equidad*

En tercer lugar, la Ley General establece con claridad la obligación de instrumentar políticas eficazmente dirigidas hacia la equidad. En efecto, ordena a las autoridades educativas (Art. 32) “tomar medidas con el propósito de establecer condiciones que permitan el ejercicio pleno del derecho a la educación de cada individuo”, y exige que esas medidas sean dirigidas, “de manera preferente, a los grupos y regiones con mayor rezago educativo o que enfrenten condiciones económicas y sociales en desventaja”. A su vez, la fracción I del artículo 33 exige que, para cumplir con lo dispuesto en el artículo precedente, “sean atendidas de manera especial las escuelas en que, por estar en localidades aisladas o zonas urbanas marginadas, sea considerablemente mayor la posibilidad de atrasos o deserciones...”.

Es pertinente señalar que este texto contrasta en forma notable con el que estuvo vigente anteriormente, porque aquél ordenaba en forma imprecisa (a un sujeto no especificado, como arriba se dijo) “realizar campañas que tiendan a elevar los niveles culturales, sociales y económicos de la población y, en especial, los de las zonas rurales y urbanas marginadas” (Art. 24, frac. VIII, de la Ley Federal de Educación).

Lo más importante, sin embargo, es que el legislador describe (en el Art. 33) las medidas que ordena. Estas medidas corresponden a tres categorías –preventivas, compensatorias y remediales–, las cuales deben ser instrumentadas con el propósito de disminuir las diferencias existentes entre los resultados en los aprendizajes de los alumnos.

Las medidas “preventivas” tienen el propósito de procurar que los alumnos, particularmente los pertenecientes a los sectores socialmente

desfavorecidos, desarrollen en forma adecuada, especialmente durante sus primeros años de vida, las habilidades necesarias para el aprendizaje. En otras palabras, estas políticas se proponen evitar (o prevenir) que esos alumnos sufran los efectos de diversos factores que, habitualmente, trastornan el desarrollo temprano de los niños pertenecientes a los mencionados sectores sociales.

A su vez, las medidas “compensatorias” tienen la finalidad de que los estudiantes, que por diversas circunstancias no viven en ambientes favorables para el aprendizaje (como son, por ejemplo, aquellos que no proceden de familias “educogénicas”), cuenten oportunamente con los apoyos necesarios para lograr un sano desenvolvimiento en el sistema escolar. Estas políticas procuran, entonces, contrarrestar los efectos de los factores que generalmente impiden, a dichos alumnos, obtener rendimientos educativos satisfactorios.

Correlativamente, las medidas “remediales” están encaminadas a corregir *ex-post-facto* los efectos de los factores arriba mencionados que son, como ya se dijo, los que trastornan el desarrollo temprano de las habilidades para el aprendizaje y los que impiden, a determinados estudiantes, lograr un adecuado desempeño en el sistema escolar. Las políticas remediales son, entonces, necesarias cuando no fueron instrumentadas, oportuna y eficazmente, medidas de carácter preventivo y compensatorio.

En concreto, las medidas que ordena la ley son las siguientes:

DE CARÁCTER PREVENTIVO

- i) Promover centros de desarrollo infantil, centros de integración social, internados, albergues escolares e infantiles (Art. 33, frac. III).
- ii) Efectuar programas dirigidos a los padres de familia, que les permitan dar mejor atención a sus hijos (*ibid.*, frac. XI).

## DE CARÁCTER COMPENSATORIO

- i) Asignar insumos escolares de mejor calidad para enfrentar los problemas educativos de las localidades que, por estar en localidades aisladas o zonas urbanas marginadas, sea considerablemente mayor la posibilidad de atrasos o deserciones (*ibid.*, frac. I).
- ii) Desarrollar programas de apoyo a los maestros que realicen su servicio en localidades aisladas o zonas urbanas marginadas, a fin de fomentar el arraigo en sus comunidades (*ibid.*, frac. II).
- iii) Promover diversos planteles paraescolares (centros de desarrollo infantil, centros de integración social, internados, albergues escolares e infantiles) que apoyen en forma continua y estable el aprendizaje y el aprovechamiento de los alumnos (*ibid.*, frac. III).
- iv) Establecer programas de educación a distancia (*ibid.*, frac. VI).
- v) Desarrollar programas para otorgar becas y demás apoyos económicos a los educandos (*ibid.*, frac. VIII).
- vi) Llevar a cabo programas asistenciales, ayudas alimenticias, campañas de salubridad y demás medidas tendientes a contrarrestar las condiciones sociales que inciden en la efectiva igualdad de oportunidades de acceso y permanencia en los servicios educativos (*ibid.*, frac. XIII).
- vii) Llevar a cabo programas compensatorios por virtud de los cuales sean apoyados con recursos específicos los gobiernos de aquellas entidades federativas con mayores rezagos educativos, previa la celebración de convenios en los que se concierten las proporciones de financiamiento y las acciones específicas que las autoridades educativas locales deban realizar para reducir y superar dichos rezagos (Art. 34).

## DE CARÁCTER REMEDIAL

- i) Prestar servicios educativos para atender a quienes abandonaron el sistema [escolar] regular. Esos servicios tendrán por objeto facilitar la terminación de la primaria y la secundaria (Art. 33, frac. IV).

- ii) Otorgar apoyos pedagógicos a grupos con requerimientos educativos específicos, tales como programas encaminados a recuperar retrasos en el aprovechamiento escolar de los alumnos (Art. 33, frac. V).
- iii) Realizar campañas educativas que tiendan a elevar los niveles culturales, sociales y de bienestar de la población, tales como programas de alfabetización y de educación continua.

## **2. Contrastación del texto legal con el marco referencial**

Se comparará ahora el concepto de equidad educativa que aparece en el artículo 32 de la ley, con las distintas definiciones operacionales de este concepto que fueron transcritas al principio de este estudio. En términos explícitos, el concepto adoptado por el legislador se acerca a la segunda, a la tercera y a la sexta de las definiciones de dicho concepto que fueron transcritas en el primer apartado de este estudio. Como se recordará, la definición que aparece en segundo lugar consiste en igualar las oportunidades de ingresar al sistema educativo que tengan, en los distintos niveles escolares, los miembros de todos los estratos sociales. La mencionada en tercer lugar consiste en igualar las oportunidades de permanecer y de avanzar en el sistema educativo, que tengan los integrantes de todos los estratos sociales. Por último, la definición mencionada en sexto lugar consiste en lograr que quienes pertenecen a los diferentes estratos sociales, adquieran las mismas habilidades para el aprendizaje, para lo cual es necesario ofrecerles insumos educativos de calidad inversamente proporcional a las habilidades con que ingresen a cada curso.

Es importante recordar, sin embargo, que para alcanzar el objetivo de igualar las oportunidades de permanecer y de avanzar en el sistema educativo, es necesario lograr el objetivo mencionado en quinto lugar: igualar los resultados educativos que obtengan en el sistema escolar todos los individuos que dediquen a sus aprendizajes el mismo esfuerzo, independientemente de las habilidades académicas con las que inicien los respectivos cursos escolares, y del estrato social del que procedan. Por tanto, el logro de ese objetivo está implícito en la ley.

En efecto, se ha demostrado la existencia de una mediación de carácter pedagógico en la relación –que ha sido observada desde hace mucho tiempo– entre la posición que ocupan los alumnos en la estructura social, por una parte, y los logros educativos de los mismos, por la otra. Para ello, se ha partido de la observación de que la deserción escolar está inmediatamente determinada por los retrasos escolares en que incurren determinados alumnos, a través de cada curso escolar. Estos retrasos afectan, en mayor grado, a los estudiantes procedentes de los estratos sociales menos favorecidos, cuyas características culturales no les permiten desarrollarse con éxito en el sistema educativo. De ahí la importancia de las medidas preventivas y compensatorias, ordenadas en la ley.

### **III. Tipología de las acciones ordenadas en la ley**

En este apartado se clasifican las actividades que deben llevar a cabo las autoridades educativas, el Ejecutivo Federal y el Estado –en su conjunto– para cumplir lo ordenado en el capítulo de la ley que aquí se comenta.

De lo expuesto en el apartado anterior se desprende que, para lograr distribuir las oportunidades educativas de acuerdo con lo ordenado en la ley, deben ser instrumentadas diversas políticas. Éstas pueden ser clasificadas en dos categorías:

- i) Las encaminadas a resolver problemas de corto plazo, por lo que, una vez cumplidos sus propósitos, dejarán de ser necesarias. El elemento distintivo de estas políticas consiste en que ellas se proponen adecuar las características de los alumnos procedentes de los distintos sectores sociales a las exigencias implícitas en la operación del sistema educativo convencional; y
- ii) Las orientadas a resolver en forma definitiva los problemas que han impedido, sobre todo, igualar la distribución de los resultados educativos del sistema escolar. Estas políticas se caracterizan

por adecuar la operación del sistema educativo —y, por ende, las propiedades de sus insumos y la naturaleza de sus procesos— a las características culturales y posibilidades de los alumnos procedentes de los distintos sectores sociales que integran la demanda educativa. En otras palabras, ellas se proponen lograr que la educación se adecue a las características y responda a las expectativas de todos los alumnos, y no sólo a las de quienes proceden de los estratos sociales que tradicionalmente han tenido acceso al sistema escolar.

El capítulo III de la LGE ordena, explícitamente, instrumentar diversas medidas que, por su naturaleza, corresponden a la primera de las categorías mencionadas. Del análisis expuesto en el apartado anterior, se desprende la necesidad de instrumentar también otras políticas que van más allá de las señaladas en forma explícita en el texto legal. Sin embargo, éstas no serán discutidas en este capítulo, porque corresponden al que, en este mismo libro, está dedicado al análisis del proceso educativo (véase capítulo V).

Ahora bien, con el fin de obtener una visión de conjunto, a continuación se presenta una tipología de las acciones de corto plazo que las autoridades deben llevar a cabo. En ella se incluyen tanto las acciones señaladas en forma explícita en la ley, como otras más, que también son necesarias para cumplir lo ordenado en este capítulo de la misma.

## **1. Asignación de recursos**

Una de las disposiciones más importantes del capítulo III de la ley es la de que sean atendidas, de manera especial, las escuelas a las que asisten principalmente estudiantes procedentes de los estratos socialmente desprotegidos. Para esto, la ley exige asignar, a dichas escuelas, recursos o insumos de mejor calidad (Art. 33, frac. I). Esta disposición se complementa con la de que el Ejecutivo Federal “lleve a cabo programas compensatorios por virtud de los cuales apoye con recursos es-

pecíficos a los gobiernos de aquellas entidades federativas con mayores rezagos educativos” (Art. 34).

Conviene señalar, al respecto, la necesidad de tomar medidas por medio de las cuales se asegure que los recursos federales que sean asignados a dichas entidades, con el objeto de cumplir este precepto, sean efectivamente complementarios de los que los respectivos gobiernos locales estén en condiciones de dedicar a sus sistemas educativos. En otras palabras, es necesario evitar que estos recursos sustituyan a aquellos que, antes de la promulgación de la ley, estaban siendo canalizados por las entidades federativas a sus propios sistemas escolares.

## **2. Programas de diversificación de la oferta educativa**

La fracción XIII del artículo 33 de la ley exige a las autoridades “realizar las actividades que permitan ampliar la calidad y la cobertura de los servicios educativos”; en tanto que la fracción IV del mismo artículo ordena prestar “servicios educativos para atender a quienes abandonaron el sistema regular, que les faciliten la terminación de la primaria y la secundaria”.

Esto significa que las autoridades deben instrumentar modelos y programas educativos que les permitan diversificar la oferta educativa, con el objeto de poder satisfacer las necesidades de las poblaciones que no pueden ser atendidas por el sistema educativo convencional, o que han recibido una atención deficiente. Estas alternativas deben proponerse las siguientes finalidades:

- i) Absorber a los niños y jóvenes que viven en localidades dispersas y de población reducida. Concretamente, las autoridades deben aplicar modelos que les permitan universalizar el acceso a la educación preescolar y a la enseñanza secundaria, así como la permanencia en estos niveles educativos.
- ii) Ejecutar programas educativos dirigidos a los niños y jóvenes migrantes.

- iii) Reabsorber en el sistema educativo a los adolescentes que han desertado de la educación básica, como lo exige la fracción IV del artículo 33.
- iv) Satisfacer las necesidades educativas de los adultos que no han concluido su educación básica, como se desprende de la fracción VII del artículo arriba citado; y
- v) Satisfacer las necesidades educativas de las minorías étnicas.

### **3. Programas de educación inicial y preescolar**

La fracción III del artículo 33 exige instrumentar programas de educación inicial. La fracción IX del mismo artículo ordena, a su vez, apoyar a los padres de familia, para que puedan dar mejor atención a sus hijos. Como se sabe, estos programas están dirigidos hacia la estimulación temprana y hacia la socialización de los infantes, lo que es necesario para desarrollar las habilidades que los niños necesitarán al incorporarse al sistema escolar.

Conviene tomar en cuenta, sin embargo, que la estabilidad (y durabilidad) de los efectos de estos programas están condicionadas por diversos factores, generalmente asociados con la calidad de las acciones desarrolladas (Pozner: 1983).<sup>3</sup> En términos generales, los investigadores han llegado a la conclusión de que la educación inicial y preescolar pueden ser efectivas si responden a determinadas características de sus destinatarios; y, más aún, si en lugar de dirigirse exclusivamente a los niños, las acciones se extienden –como lo exige la ley– a las familias y a las comunidades a las que éstas pertenecen. En este último caso, la educación inicial y preescolar pueden convertirse en intervenciones de carácter integral, no sólo encaminadas a resolver los

---

<sup>3</sup> Tanto el trabajo de Filp y asociados como el de Pozner forman parte del informe preparado por el International Development Research Centre (IDRC) para un taller sobre las investigaciones relacionadas con la educación preescolar, efectuado en Bogotá en mayo de 1981. En conjunto, dicho informe proporciona valiosas observaciones sobre las investigaciones analizadas (Cf. IDRC:1983).

problemas educativos de los sectores sociales de bajos ingresos, sino, en general, a mejorar las condiciones de vida de los mismos.<sup>4</sup>

#### 4. Programas de reforzamiento de los procesos educativos

Como se hizo notar aquí, los retrasos que sufren los estudiantes (especialmente los de estatus social bajo) en relación con los niveles de aprendizaje de los demás integrantes de los grupos escolares a los que aquéllos pertenecen, no sólo influyen en los índices de reprobación, sino también en la deserción escolar. Por eso es importante el ordenamiento de “otorgar apoyos pedagógicos a grupos con requerimientos educativos específicos, tales como programas encaminados a recuperar retrasos en el aprovechamiento escolar de los alumnos” (Art. 33, frac. V). Con propósitos semejantes, la ley exige, también, “apoyar a los maestros que realicen su servicio en localidades aisladas o zonas urbanas marginadas” (*ibid.*, frac. II).

Cabe señalar, por otra parte, que al prever la necesidad de otorgar apoyos pedagógicos a grupos con requerimientos específicos la ley también exige, implícitamente, combatir la aparición de los retrasos arriba mencionados. Por tanto, de ese ordenamiento se desprende la necesidad de instrumentar acciones que permitan difundir modelos pedagógicos innovadores, como los que han sido diseñados para adaptar el tiempo de instrucción a las condiciones específicas de cada estudiante. Entre ellos se encuentran los que se conocen con las denominaciones de “destreza en el aprendizaje” (o *mastery learning*)<sup>5</sup> y de “adaptación del ambiente”. En el primer modelo, cada estudiante dispone del tiempo necesario para alcanzar determinados objetivos. El segundo, a su vez, está diseñado para proporcionar en aulas conven-

---

<sup>4</sup> Véase, al respecto, el análisis crítico de varios de estos programas que lleva a cabo E. Pollit en el capítulo V de la obra de ese autor que incluye P. Latapí en su antología de lecturas sobre aprendizaje y rendimiento (Latapí, 1991: 251 ss.).

<sup>5</sup> Los lectores interesados en el tema pueden encontrar información abundante sobre el mismo en Latapí (1991: 9-123).

cionales oportunidades de aprendizaje basadas en estrategias de individualización del mismo.<sup>6</sup>

Finalmente, a las prescripciones anteriores agrega el legislador la de que las autoridades “promuevan planteles que apoyen en forma continua y estable el aprendizaje y el aprovechamiento de los alumnos” (*ibid.*, frac. III).

### **5. Programas encaminados a combatir los efectos de obstáculos extraescolares al aprendizaje**

Como es sabido, diversos factores extraescolares (de carácter económico, social y cultural) obstaculizan el desempeño en la escuela de los estudiantes procedentes de los estratos socialmente desprotegidos. Con el fin de combatir los efectos de algunos de estos factores, la ley ordena “desarrollar programas para otorgar becas y demás apoyos económicos a los educandos” (Art. 33, frac. VIII), así como “realizar campañas educativas que tiendan a elevar los niveles culturales, sociales y de bienestar de la población” (*ibid.*, frac. VII). Además, la ley exige, al Estado, “llevar a cabo programas asistenciales, ayudas alimenticias, campañas de salubridad [...] tendientes a contrarrestar las condiciones sociales que inciden en la efectiva igualdad de oportunidades de acceso y permanencia en los servicios educativos” (*ibid.*, frac. XIII).

## **IV. Comentarios finales**

El análisis realizado en este trabajo ha mostrado que el capítulo de la LGE que aquí se comenta representa un avance importante en la legislación relacionada con la equidad en la educación. El texto del capítulo

---

<sup>6</sup> En América Latina se han desarrollado experiencias educativas basadas en ambos modelos. Las evaluaciones de las mismas han arrojado resultados positivos. La experiencia más conocida se apoya en el modelo de *mastery learning* y ha sido desarrollada exitosamente en Colombia (con el título de “Escuela Nueva”). Otro experimento, cuyo diseño se aproxima más al modelo del “Ambiente de Aprendizaje Adaptado”, fue desarrollado en la ciudad de Chihuahua (México).

refleja, en su conjunto, que el legislador ha aprovechado en forma adecuada los conocimientos disponibles acerca de los factores y procesos que, ancestralmente, han impedido distribuir en forma equitativa los beneficios del sistema educativo; por lo que propone una serie de medidas encaminadas a contrarrestar los efectos de los mismos.

Sin embargo, antes de terminar este estudio es necesario hacer dos observaciones acerca de las condiciones que son necesarias para que las disposiciones contenidas en este capítulo de la ley se traduzcan en acciones concretas.

### **1. Responsabilidad de los poderes legislativos**

En primer término se debe señalar que, en virtud de la forma en que está redactado este capítulo de la ley, no existen las garantías necesarias para que se cumpla lo dispuesto en el mismo. El legislador, en efecto, no impone ninguna sanción a las autoridades que no traduzcan los ordenamientos de este capítulo en acciones concretas; es decir, no ha tomado medidas que permitan convertir estas disposiciones (que por ahora tienen un carácter normativo) en derecho positivo.

Esta observación conduce, necesariamente, a señalar la responsabilidad que tienen, a la luz de estas disposiciones, los poderes legislativos –el de la Federación y los de los estados– al aprobar los presupuestos destinados a la educación y al evaluar las cuentas públicas correspondientes. En síntesis, a esos poderes corresponderá la obligación de exigir que, tanto en la formulación de los presupuestos educativos como en el ejercicio de los mismos, se compruebe:

- i) que a las escuelas frecuentadas por estudiantes procedentes de los estratos socialmente desprotegidos, hayan sido asignados insumos educativos de mejor calidad (lo que incluye, entre otras cosas, maestros con suficiente experiencia y adecuada preparación);
- ii) que el gobierno federal haya apoyado con recursos específicos a los gobiernos de las entidades de menores niveles de desarrollo

socioeconómico (y que estos recursos no hayan sustituido a los que esos estados hubieran podido canalizar a sus respectivos sistemas educativos);

- iii) que los maestros hayan recibido la formación necesaria para prevenir y combatir la aparición de retrasos en los aprendizajes, así como para conocer sus obligaciones respecto a la equidad educativa (especialmente en relación con la permanencia en el sistema escolar y con los resultados del mismo); que los maestros asignados a las escuelas frecuentadas por alumnos de escasos recursos hayan recibido los incentivos necesarios para arraigarse en las comunidades respectivas; y que en las evaluaciones de los maestros –especialmente en aquellas que tienen repercusiones en la ubicación de los mismos en el escalafón– se haya tomado en cuenta el desempeño de los mentores en relación con la equidad en la distribución de oportunidades educativas.
- iv) que los programas que respalden los presupuestos educativos que sean sometidos a la aprobación de estos Congresos, incluyan las acciones requeridas para satisfacer las necesidades de los grupos que requieren modelos de atención diferenciados; que esos programas incluyan, también, el ofrecimiento de educación inicial y preescolar a las poblaciones de menores recursos; que se lleven a cabo acciones destinadas a reforzar los procesos educativos en las escuelas que atiendan a poblaciones rurales y urbanas marginadas; y que el Estado desarrolle, efectivamente, programas encaminados a combatir los efectos de obstáculos extraescolares que impiden el eficaz desempeño educativo de los estudiantes socialmente desprotegidos.

## **2. Tensión entre la equidad y la eficiencia**

En segundo lugar, es necesario subrayar que, de acuerdo con el marco referencial presentado en el primer capítulo de este estudio, el concepto de equidad que aparece en la ley no está necesariamente

contrapuesto con el de la eficiencia en la asignación de recursos. Sin embargo, ambos conceptos sólo son compatibles entre sí cuando las políticas públicas otorgan una mayor prioridad a la maximización del bienestar que a la acumulación de valores agregados. Como es sabido, las políticas basadas en el modelo de desarrollo de orientación neoliberal que está siendo instrumentado en México, no cumplen este requisito, aunque, en el discurso, la llamada doctrina del liberalismo social predique el compromiso de combatir la pobreza. De esto se deduce que, al menos durante los próximos años, habrá una continua tensión entre las disposiciones de este capítulo de la ley que, en principio, son compatibles con el llamado liberalismo social, y los requerimientos generales del modelo de desarrollo al que están sujetas las políticas del Estado mexicano.

## REFERENCIAS

**BLOOM, B. S.** *Human Characteristics and School Learning*. New York: McGraw-Hill, 1976.

**BOWLES, S.** *Planning Educational Systems for Economic Growth*. Cambridge: Harvard University Press, 1969.

**COLEMAN, J.** "The Concept of Equality of Educational Opportunity", en *Harvard Educational Review*, Vol. 38, No. 1, 1968.

**INTERNATIONAL DEVELOPMENT RESEARCH CENTER (IDRC).** *Preventing School Failure: The relationship between preschool and primary education*. Ottawa: IDRC, 1983.

**LATAPÍ, P.** (editor). *Educación y Escuela: Lecturas básicas para investigadores de la educación*, Vol. I. México: Nueva Imagen, 1991.

**ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (OECD),** *Social Objectives in Educational Planning*. París: OECD, 1967.

**POLLIT, E.** “Pobreza y desnutrición en América Latina” en Latapí, 1991.

**POZNER, P.** “Relationship Between Preschool Education and First Grade in Argentina”, en IDRC. *Preventing School Failure: The Relationship between Preschool and Primary Education*. Ottawa: IDRC, 1983, pp. 73-84.

**SUSSMANN, L.** “Summary Review by the Rapporteur” en OECD: 1967.