

## Equidad de la educación en México. Propuesta de un sistema de indicadores

Carlos Rafael Rodríguez Solera \*

### Resumen

En el trabajo se hace una propuesta metodológica para monitorear los avances en materia de equidad educativa. Para ello, se propone un sistema estatal de indicadores para medir qué tan equitativa es la educación en México. Se desarrolla primero una discusión teórica acerca del concepto de equidad educativa. Se parte de una idea de Amartya Sen, según la cual, toda concepción de equidad supone la definición de una igualdad fundamental. Se exponen las principales propuestas que los teóricos identifican como criterios de igualdad fundamental en educación. Sen concluye que existen tres grandes alternativas: igualdad de acceso, igualdad de trato o igualdad de logro. Se argumenta que la legislación mexicana tiene implícito un concepto de equidad basado en la igualdad de logro, lo que establece un criterio fundamental para evaluar la equidad educativa en México. A partir de esta reflexión, se propone un sistema de indicadores para medir desigualdades del contexto, desigualdades del proceso educativo y consecuencias de las desigualdades educativas, considerando para ello las desigualdades que existen entre géneros, etnias y grupos de edad y proponiendo que el análisis se concentre en las características de los individuos o grupos que están debajo de un umbral educativo mínimo.

### Abstract

This paper makes a methodological proposal in order to check the advances in education equity in Mexico. The work proposes a State Indicators System to assess the equity of Mexican education. First, the paper includes a theoretical discussion about the idea of educational equity. According to Amartya Sen, all equity criteria are based on a definition

---

\* *Profesor investigador de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo. Correo electrónico: solera23@yahoo.com.mx*

of a fundamental equality. The paper shows three major principles of education equity: equality of access; equality of treatment and equality of achievement. The Mexican educational laws are based in the concept of equality of achievement. The paper proposes an education indicator system to measure the inequalities in a social context, inequalities of educational process and suggests data to understand the consequences of education inequalities, focusing on inequalities between genders, ethnic groups and age groups, and proposing the analysis must concern the characteristics of individuals or groups under the minimal educational threshold.

### **Palabras clave**

Equidad, educación, indicadores, teoría, metodología.

### **Key words**

Equity, education, indicators, theory, methodology.

### **Un breve diagnóstico**

Aunque existe consenso sobre la importancia que tiene la educación en la sociedad del conocimiento (estudios como el de Griffin y Ickowitz -1998- coinciden en el papel estratégico que juega la formación de capital humano en la sociedad globalizada), es claro que, a pesar de los esfuerzos que se han hecho por mejorar la educación básica en México, ésta sigue teniendo graves rezagos.

Los principales problemas que enfrenta la educación básica en México pueden sintetizarse en tres grandes aspectos:

- a. Un problema de cobertura. Aunque la educación primaria se ha extendido a todo el territorio hasta alcanzar una cobertura universal, aún persisten algunos rezagos. El trabajo infantil en sectores campesinos, indígenas y pobres urbanos dificulta el acceso a la escuela de muchos niños, a pesar de que exista oferta educativa en sus lugares de residencia (Rodríguez, 2007). Por otra parte, subsiste aún un bajo nivel de matriculación a nivel secundaria (Patrinós, 2007).
- b. Un problema de calidad, el cual se puede apreciar en los bajos rendimientos que los alumnos mexicanos tienen en evaluaciones internacionales como PISA (Programme for International Student

Assessment). Esta evaluación, desarrollada en todos los países miembros de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) en 2000, 2003 y 2006, mide la capacidad que tienen los jóvenes de quince años para aplicar conocimientos en la solución de problemas y situaciones reales en ámbitos de lectura, matemáticas y ciencias naturales.

- c. Un problema de equidad, ya que existen diferencias considerables entre la educación que reciben los estudiantes que asisten a escuelas públicas y privadas, urbanas y rurales, indígenas y no indígenas. De acuerdo con los resultados de PISA, los alumnos de escuelas privadas tienen mejores niveles de logro que los que asisten a las públicas. Los que residen en ciudades grandes obtienen mejores calificaciones en relación a quienes viven en pequeñas poblaciones rurales, los estudiantes de escuelas indígenas tienen un desempeño menor a los que asisten a escuelas no indígenas y los alumnos de telesecundarias tienen el peor rendimiento que todos los otros tipos de escuelas de ese nivel (Patrinos, 2007:18).

De estos tres problemas, el de la cobertura es el más fácil de resolver y de hecho es el único ámbito en el que han habido avances considerables en los últimos años. De ahí, que el incremento en la calidad y la búsqueda de una mayor equidad educativa sean los principales retos que tiene la educación básica en México, tal como reconocen las autoridades educativas del país.

Por ello, es fundamental contar con un sistema de monitoreo que permita saber si se está avanzando en la construcción de un sistema educativo más equitativo y de mejor calidad, por lo que uno de los imperativos de la sociología de la educación en México es aportar herramientas teóricas y metodológicas para fortalecer la investigación en estos dos ámbitos. En este trabajo sólo se aborda el tema de la equidad.

¿Qué es una educación equitativa? ¿Cuándo podemos decir que una sociedad tiene una educación más equitativa en relación a otra? ¿Cómo podemos saber si en una sociedad la educación se ha vuelto más equitativa o se ha profundizado la inequidad? Estas interrogantes nos impulsan a profundizar en las reflexiones teóricas que se exponen a continuación,

aunque no pretendemos resolver todas estas cuestiones. Tal como ocurre en las discusiones sobre qué es una sociedad justa, consideramos que se darán muchos debates y se escribirán muchos libros antes de que pueda haber consenso sobre una respuesta a este tipo de interrogantes. En este trabajo no buscamos resolver el problema de qué debe ser considerada como una educación equitativa, pero sí asumimos una posición sobre el tema, porque nos parece fundamental definir qué se entiende por un concepto antes de proceder a medirlo. Algo que, por cierto, no siempre se hace cuando se proponen sistemas de indicadores o se discute el tema de la equidad<sup>1</sup>.

## **El concepto de equidad**

Este tema es relativamente reciente en los debates sobre política educativa; es a partir de la década de los 90 cuando aparece en las discusiones el concepto de equidad, que puede verse como contrapuesto al de igualdad. Dado que el tema es introducido por el Banco Mundial, algunos han sospechado que con este término se intentan defender oscuros intereses o amparar políticas neoliberales, por lo que la discusión ideológica abona a la confusión conceptual que ya de por sí es amplia (López, 2005).

No obstante, consideramos que el esclarecimiento del concepto de equidad es fundamental para avanzar en la construcción de una sociedad más justa, un ideal compartido por amplios sectores sociales en México y América Latina.

La igualdad y la libertad constituyen dos importantes pilares de las naciones occidentales contemporáneas. A diferencia de las sociedades estamentales en las que se reconoce la existencia de grupos o castas con distintos derechos, las sociedades abiertas parten de la idea de igualdad ante la ley y suponen la existencia de ciudadanos que ejercen deberes y derechos en un contexto de libertades civiles, políticas y económicas.

En las sociedades democráticas se promueve la igualdad y la libertad como valores fundamentales, pero es paradójico que se trata de objetivos contrapuestos que no pueden alcanzarse en forma simultánea.

<sup>1</sup> Algunos ejemplos de trabajos en los que se emplea el concepto de equidad en educación sin definir qué se entiende por tal concepto son SEP, 2006 y España, 2000.

Si se decide dar prioridad a la igualdad es necesario que se restrinja la libertad, estableciendo por ejemplo impuestos a los ricos o prohibición de los monopolios. Si, por el contrario, se opta por priorizar la libertad, se deben admitir sus consecuencias, pues su pleno ejercicio lleva a que se profundice la desigualdad. Debido a esta contradicción fundamental de origen, la cuestión es cómo conciliar ambos ideales contrapuestos para alcanzar un equilibrio en el que se promueva la libertad sin que se llegue a extremos de desigualdad, o cómo se puede alcanzar una sociedad más igualitaria sin restringir la libertad.

Otro aspecto de gran importancia es que no existe una sola forma de igualdad ni de libertad, pero mientras los distintos tipos de libertad se pueden promover en forma simultánea e incluso se refuerzan mutuamente, no ocurre lo mismo con las diversas formas de igualdad.

Los seres humanos somos diferentes en muchos aspectos, por ello se puede buscar la igualdad en alguno de ellos, pero no en todos al mismo tiempo. Amartya Sen plantea que siempre debemos responder a la pregunta ¿igualdad de qué? Tal como lo menciona este autor, debemos optar entre si damos prioridad a la igualdad de ingresos (aceptando que exista un cierto grado de desigualdad en cuanto al bienestar social) o si, por el contrario, buscamos que existiera cierta homogeneidad en el nivel de vida (aceptando que exista desigualdad en los ingresos). En el caso de la salud, las personas enfermas deberían recibir mayores recursos que las que gozan de buena salud, puesto que la compra de medicinas o el pago de tratamientos médicos supone que estas personas deban hacer mayores gastos que una persona sana para alcanzar el mismo objetivo de tener una vida saludable (Sen, 1987).

Por ello, aunque no se pueda aspirar a una sociedad por completo igualitaria, sí se puede buscar una sociedad equitativa, en la cual si bien van a seguir existiendo infinidad de desigualdades, se promueva la igualdad en un aspecto que se considere fundamental para construir una sociedad justa.

Así, el debate se concentra en cuál debe ser esa igualdad fundamental que nos permita decir que en una sociedad hay equidad. En otras palabras, debemos escoger una igualdad fundamental la cual, si está presente, permitiría considerar como legítimas todas las otras formas de

desigualdad. Tal como lo plantea Sen, toda teoría normativa del orden social se sustenta en la defensa de un principio de igualdad. La principal diferencia no es que unas sociedades busquen la igualdad y otras no, sino cuál es el tipo de igualdad que patrocinan.

Si consideramos los dos grandes paradigmas político-económicos que prevalecieron en el siglo XX, veremos que tanto los que propugnaban por democracias con sistemas de mercado, como los partidarios de los sistemas socialistas, defendían cada cual a su modo su propia visión de lo que consideraban como la igualdad fundamental que se debía promover. Los socialistas consideran que el objetivo es la búsqueda de la igualdad económica, que una sociedad justa es aquella en la que no existen grandes diferencias de riqueza y en la que todos tienen acceso similar a bienes y servicios. La búsqueda de este ideal justificaría otras formas de desigualdad, como la concentración del poder político en un partido único o las restricciones a la libertad personal.

Por su parte, los defensores de las democracias liberales se adscriben a otra idea de igualdad. Para ellos, lo fundamental es que exista igualdad de oportunidades e igualdad ante la ley. Si en un marco de libertad, en el que todos tengan las mismas oportunidades iniciales, algunos acumulan riqueza u otros se empobrecen como producto de la competencia, se tratará de una sociedad en la que existe una desigualdad justa, pues es resultado del libre ejercicio de capacidades individuales. En toda sociedad se “premia” a los más eficientes, talentosos y productivos y se “castiga” con bajos ingresos a los que hacen menos aportes, por lo que la estructura de desigualdad que resulta de la competencia es legítima, pues los actores tuvieron las mismas oportunidades iniciales.

En síntesis, para los socialistas una sociedad equitativa es la que promueve la igualdad económica, aún a costa de otras libertades fundamentales. Lo importante para ellos son los *resultados* económicos. Para los liberales una sociedad equitativa es la que garantiza la libertad y la igualdad de oportunidades, aún cuando su funcionamiento implique la desigual distribución de la riqueza o de otros objetos sociales valiosos. Lo importante desde esta perspectiva son los *procedimientos*.

Este debate ha girado en torno al concepto de equidad económica,

pero en esencia, se puede aplicar el mismo razonamiento al tema educativo. Recuperemos ahora nuestras preguntas iniciales ¿Qué es una educación equitativa? La respuesta, como es obvio, depende de qué entendemos por equidad educativa y este concepto a su vez depende de qué es lo que consideremos como la igualdad básica que se debe buscar en educación. Cualquiera que sea la respuesta, se debe aclarar que no hay ninguna idea educativa que sea por sí misma deseable, buena o justa. Lo que sí puede haber son ideas sobre las que exista algún grado de consenso. Hay acciones que en un determinado momento histórico se consideran relevantes para construir un cierto tipo de sociedad que las personas de la época consideran “justa”. ¿Cuáles son esas acciones en el ámbito educativo? ¿Cuál debe ser la igualdad fundamental que podría legitimar todas las otras formas de desigualdad y que permitiría decir que una sociedad tiene una educación equitativa?

En los Cuadros 1 y 2 se exponen las principales propuestas que encontramos en la literatura sobre el tema, en las que se intentan establecer criterios para identificar una igualdad fundamental en educación.

Cuadro 1. Cinco principios de igualdad en educación propuestos por Grisay.

**A. Posición “natural” o “libertaria”.** Esta posición en realidad no se interesa en la equidad, pues considera que el nacimiento, el poder o la pertenencia a un determinado grupo social determinan los derechos. Cualquier redistribución es una medida “artificial” que afecta a la libertad y por lo tanto es nociva, por lo que admite la reproducción y el mantenimiento del orden “natural” y de las diferencias basadas en una adquisición justa, basada sólo en el pleno ejercicio de la libertad.

**B. Igualdad de acceso o de oportunidades.** La existencia de talentos o aptitudes naturales definen el nivel o el umbral que un individuo puede alcanzar. Pueden existir resultados desiguales, siempre y cuando sean proporcionales a las aptitudes que las personas tengan al inicio. Para esta concepción, lo importante es la igualdad de acceso a las oportunidades de estudiar para los niños que tengan la misma capacidad, sin importar el contexto socioeconómico o cultural del que provengan. Las escuelas deben ofrecer una variedad de opciones

educativas adaptadas a las habilidades de los estudiantes y ayudar en especial a los alumnos talentosos que provienen de contextos desfavorables, por ejemplo, mediante el otorgamiento de becas.

**C. Igualdad de trato.** Parte del criterio de que todos tienen la capacidad de aprender ciertos conocimientos elementales y, por lo tanto, beneficiarse de la educación básica. Admite la existencia de talentos o aptitudes naturales que pueden provocar resultados desiguales, a condición de que los alumnos hayan podido beneficiarse de ambientes de aprendizaje de calidad similar. Lo que es inadmisibleson los resultados desiguales que se derivan de haber recibido educación de distinta calidad, como ocurre cuando existen escuelas para elites y para ghettos. Lo ideal sería que todos alcancen al menos un cierto nivel educativo, en particular un núcleo común de educación secundaria.

**D. Igualdad de éxito o de logro.** Considera que características individuales como la capacidad cognitiva pueden ser modificadas para que las personas accedan al aprendizaje. Aunque admite que pueden darse distintos resultados, critica la ideología de los talentos y la discriminación negativa que se da en todas las situaciones donde la calidad desigual de la enseñanza amplía las inequidades iniciales. Para esta concepción debe alcanzarse la igualdad de resultados en las habilidades esenciales y debe promoverse la discriminación positiva, la evaluación formativa y cualquier otro mecanismo que sea necesario para reducir las desigualdades iniciales.

**E. Igualdad en el desarrollo de capacidades.** Aunque admite que existen diferencias culturales o motivacionales entre los individuos, no se considera que haya una jerarquía entre ellas, por ello critica la idea de un solo estándar de excelencia o de que pueda existir una elite cultural o una subcultura y aboga por la instrucción individualizada.

Fuente: Aletta Grisay, citado por European Group of Research on Equity of the Educational Systems (EGREES, 2003).

Cuadro 2. Cuatro principios de igualdad educativa propuestos por Demeuse.

<p><b>A. Igualdad en el acceso.</b> Esta es la forma en que se expresa en el campo de la educación el principio de igualdad de oportunidades: un sistema educativo es equitativo si todas las personas tienen las mismas oportunidades de acceder a él. Si se cumple este principio, se consideran legítimas las desigualdades que puedan surgir en la escuela, en las trayectorias o en los logros educativos a partir de las diferencias sociales y culturales de los alumnos.</p>
<p><b>B. Igualdad en las condiciones o medios de aprendizaje.</b> Pone el énfasis en las estrategias pedagógicas y las propuestas institucionales desde las cuales se abordan las prácticas educativas y acepta las diferencias en los logros que resultan de la diversidad en los alumnos. No propone atender esa diversidad, pues no considera que los alumnos cuenten con diferentes recursos para participar de las prácticas educativas propuestas.</p>
<p><b>C. Igualdad en los logros o resultados.</b> Todas las personas, con independencia de su origen social o cultural, deben tener igual acceso al conocimiento. Los sistemas educativos deben reconocer las diferencias iniciales y tomar medidas para contrarrestarlas y asegurar que todos tengan acceso a un similar nivel de logro educativo<sup>2</sup>.</p>
<p><b>D. Igualdad en la realización social de los logros educativos.</b> Un sistema educativo es equitativo si el impacto social de la educación es el mismo en cada uno de los escenarios sociales en que se despliega.</p>

Fuente: Marc Demeuse, citado por López, 2005:70

Aunque existen algunas diferencias importantes entre estas posturas, hay algunos puntos de coincidencia. Con la única excepción de la propuesta libertaria, que considera como una intromisión indebida cualquier alteración del *statu quo*, los otros principios parten de la idea de que las personas deben tener oportunidad de desarrollar sus capacidades, con

<sup>2</sup> En México Carlos Muñoz Izquierdo parte de un criterio similar al definir la equidad educativa de la siguiente forma: “Que los diferentes sectores integrantes de la sociedad tengan las mismas oportunidades de obtener –después de haber realizado esfuerzos personales semejantes– los mismos logros.” (Muñoz Izquierdo, 2003:6).

independencia de las condiciones socioeconómicas y culturales de su familia de origen. Quizá las diferencias surjan en relación a quiénes son los que deben tener acceso a educación en cantidad y calidad similar y en esto identificamos tres posiciones principales:

- a. En el caso de los que propugnan por la igualdad de oportunidades o igualdad de acceso, subyace la idea de que los niños de similar capacidad son quienes deben acceder a similares escuelas, con independencia de su situación socioeconómica. La equidad se daría, no cuando todos tengan acceso a la misma calidad educativa, sino cuando todos puedan desarrollar su potencial, con independencia del nivel sociocultural de su familia de origen. Esta posición admitiría incluso que se impartiera educación de diferente calidad, pero en función de las capacidades intelectuales, no de la clase social de origen.
- b. Quienes abogan por la igualdad de trato o de medios de aprendizaje, consideran que si bien pueden existir diferentes aptitudes individuales, todas las personas tienen la capacidad necesaria para cursar un núcleo de educación básica y que por lo tanto, todas las personas deben tener acceso a la misma calidad de educación, al menos hasta la secundaria. No admite que deba impartirse educación de distinta calidad, ni en función de las capacidades ni mucho menos en función de la clase social de la que se provenga.
- c. La posición que busca la igualdad de resultados es similar a la anterior, sólo que en lugar de abogar porque todos tengan acceso a educación básica de la misma calidad, admite acciones de discriminación positiva para ayudar a los más rezagados, por su condición cognitiva o socioeconómica, a alcanzar un nivel similar al del resto de estudiantes, para lograr que todos alcancen un logro educativo lo más igualitario posible. En esta posición se admite que puede impartirse educación de distinta calidad, si ello es necesario para ayudar a los más desfavorecidos.

A pesar de sus distintos énfasis, todos los principios de igualdad educativa coinciden en un aspecto: consideran inaceptable que la calidad y la cantidad de la educación recibida por una persona dependa del nivel socioeconómico o cultural de la familia de la que provenga. Con la ya mencionada excepción de la perspectiva libertaria, las demás posi-

ciones coinciden en que todos deben recibir la misma calidad educativa al menos en el nivel básico, excepto cuando se requieran acciones de discriminación positiva para proteger a los más vulnerables (principio de igualdad de resultados) o cuando haya que darles opciones distintas a los más talentosos para que desarrollen su potencial (principio de igualdad de oportunidades).

Consideramos que existe un criterio básico de equidad educativa que subyace en las distintas posiciones estudiadas: su rechazo a que la herencia social tenga injerencia en las oportunidades educativas a las que pueda acceder una persona. Pero, ¿por qué estos teóricos tendrían derecho de señalar cuáles sistemas educativos son justos o equitativos y cuáles no? ¿No es acaso que el ámbito del *deber ser* no es de incumbencia de los científicos?

Uno de los problemas fundamentales para los estudiosos de la ciencias sociales ha sido determinar cuáles desigualdades son justas, necesarias o inevitables y cuáles, por el contrario, se deben evitar por injustas, innecesarias o perjudiciales. Esto nos remite a la discusión sobre qué tan legítima es una estructura de desigualdad, ya que el problema fundamental no es en realidad si existe una desigual distribución del poder, el prestigio, la riqueza o el conocimiento, sino más bien, si la forma desigual en que estos bienes sociales se distribuyen puede ser considerada como legítima.

Las formas legítimas o justas de desigualdad son aquellas cuya existencia puede justificarse, sea porque no es posible concebir una situación alternativa o porque esa forma de estructurar la desigualdad trae tales beneficios a la sociedad en su conjunto, que sea imprescindible para el orden social. De acuerdo con el segundo principio de justicia de Rawls puede existir una distribución desigual de bienes primarios como la riqueza, la autoridad o el ingreso, si esta distribución desigual mejorara las expectativas de los menos favorecidos. Es decir, les otorgara mayor bienestar que el que obtendrían con una distribución más igualitaria (Caballero, 2006). De acuerdo con Rawls (2002:69), “Todos los valores sociales (...) habrán de ser distribuidos igualitariamente a menos que una distribución desigual de alguno o de todos estos valores redunde en una ventaja para todos.”.

En las ciencias sociales existe una vieja discusión sobre cuáles formas de desigualdad son susceptibles de ser transformadas y cuáles deben tolerarse o incluso estimularse. Rawls (2002:69), sostiene que la injusticia existe cuando hay desigualdades que no benefician a todos. Una distinción ya clásica es la que se hace entre la desigualdad natural, cuyo origen estaría en las diferencias biológicas que existen entre los seres humanos y la desigualdad social, que surge como resultado de las relaciones que las personas establecen entre sí.

Dado que las diferencias naturales no son susceptibles de ser modificadas, la desigualdad natural se considera como inevitable y, por lo tanto, como una forma de diferenciación que, nos guste o no, debemos aceptar. La desigualdad social, por el contrario, ya que se origina en relaciones humanas de origen cultural, sí sería objeto de transformación y por lo tanto podría moldearse a voluntad y corregirse.

Uno de los problemas claves planteados por Rousseau en el siglo XVIII es el de distinguir qué parte de la desigualdad es de origen social y qué parte no lo es, por ser sólo la expresión de diferencias naturales. Esta distinción es también crucial para Durkheim, quien plantea que una sociedad justa es aquella en la que la desigualdad existente refleja, en forma exacta, las diferencias naturales (citado por Bêteille, 1983).

En la actualidad sabemos que existen cualidades personales que pueden ser claves para tener éxito escolar que no tienen que ver con condiciones naturales heredadas, sino con ciertas virtudes psicológicas como el empeño, la creatividad, el compromiso o la inteligencia emocional, las cuales no son transmitidas por los genes. Por ello, en lugar de las diferencias naturales, sería preferible considerar todo tipo de diferencias interpersonales, sean éstas naturales o no.

Retomando dichas discusiones, en este trabajo partimos del criterio que una sociedad tendría una educación equitativa si las desigualdades educativas que se observan reflejaran únicamente las diferentes capacidades personales, con independencia del nivel económico de las familias de donde provienen los alumnos, de su origen étnico, de su sexo o de cualquier otra consideración distinta a su capacidad y empeño individual. Esta es una idea teóricamente sustentada pero difícil de

contrastar, puesto que tendríamos que establecer si el logro educativo que cada uno alcanza es resultado sólo de sus capacidades individuales o refleja el contexto socioeconómico y cultural del que proviene el alumno. Por ello, nos parece oportuno avanzar en la adopción de un criterio de equidad que retome tanto las discusiones teóricas descritas, como las concepciones prevalecientes en México y que sea factible de ser evaluado mediante un sistema de indicadores. Esto último es lo que intentamos elaborar en el siguiente apartado.

### **Hacia un criterio de equidad**

Un procedimiento que nos parece útil para identificar un principio de igualdad educativa es fundamentarlo en un criterio normativo. Las aspiraciones de una sociedad se reflejan en sus leyes y éstas pueden ser una fuente importante para conocer no sólo lo que un pueblo es, sino también lo que quiere ser. Por otra parte, existen acuerdos internacionales que establecen ciertos consensos sobre lo que se debe entender por equidad educativa.

De la Declaración Mundial sobre Educación para Todos de 1990 se desprende que una educación equitativa es aquella en la que la totalidad de la población pueda satisfacer sus necesidades básicas de aprendizaje. Estas necesidades abarcan herramientas esenciales como la lectura, la escritura y el cálculo, así como conocimientos teóricos y prácticos, valores y actitudes necesarios para que los seres humanos puedan sobrevivir, desarrollar sus capacidades, vivir y trabajar con dignidad, participar en el desarrollo, mejorar su calidad de vida, tomar decisiones fundamentadas y continuar aprendiendo (Jomtien, 1990).

En el ámbito nacional es importante conocer lo que mencionan las leyes mexicanas con respecto a la equidad educativa. El artículo tercero constitucional dice que toda persona tiene derecho a recibir educación. Establece como educación básica obligatoria los niveles de preescolar, primaria y secundaria, señalando la responsabilidad del Estado de impartir dicha educación básica.

La Ley General de Educación, por su parte, establece que todos los habitantes del país tienen las mismas oportunidades de acceso al sistema

educativo nacional, reitera como obligatorio cursar preescolar, primaria y secundaria y precisa que el Estado está obligado a prestar servicios educativos para que toda la población pueda cursar la educación básica.

Es importante recuperar estos instrumentos legales, para conocer cuál es el parámetro que la sociedad se ha puesto a sí misma en materia educativa, lo que permitiría contrastar lo que ocurre en la realidad, con los objetivos que la sociedad se ha propuesto.

En el caso de México, la legislación establece criterios en cuanto a la *cantidad* educativa que todos los habitantes deben recibir, al plantear como obligatorio estudiar hasta la secundaria. Por otra parte, el capítulo tercero de la Ley General de Educación establece que la equidad es uno de los objetivos fundamentales del sistema de enseñanza.

Para ello, el artículo 32 de la Ley General de Educación faculta a las autoridades educativas a tomar las medidas necesarias para garantizar el ejercicio pleno del derecho a la educación de cada individuo, a promover una mayor equidad educativa, así como a impulsar el logro de una efectiva igualdad de oportunidades de acceso y permanencia en los servicios educativos. El mismo artículo especifica que este tipo de medidas deben estar dirigidas, de manera preferente, a los grupos y regiones con mayor rezago educativo o que enfrenten condiciones económicas y sociales de desventaja.

La Ley General de Educación contempla acciones de discriminación positiva para ayudar a los grupos más rezagados a mejorar. En forma literal establece que las autoridades educativas:

Atenderán 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, mediante la asignación de elementos de mejor calidad para enfrentar los problemas educativos de dichas localidades.<sup>3</sup>

A partir de estos elementos podemos plantear que una educación

---

<sup>3</sup> *Ley General de Educación, Artículo 33, Inciso I.*

equitativa es aquella que le permite a todas las personas tener acceso a una educación básica de similar cantidad y calidad, con independencia de su origen socioeconómico y que las únicas diferencias de calidad admisibles serían las necesarias para elevar el nivel académico de alumnos de grupos vulnerables, con necesidades educativas especiales o con problemas de rezago educativo.

En el caso de la educación básica se busca que todos obtengan un cierto resultado: concluir como mínimo hasta tercero de secundaria. He aquí un criterio para medir hasta qué punto se están alcanzando las metas de equidad educativa que la sociedad se ha propuesto, al menos desde el punto de vista de la cantidad de la educación recibida. Desde una perspectiva cualitativa, las metas de equidad se alcanzarían si, además de que todos culminaran su educación básica, hubieran recibido una calidad educativa similar.

### **Sujetos en el estudio de la equidad**

No es posible analizar la equidad educativa en abstracto, pues ésta se refiere a la forma en que se distribuye la educación en un país, en un estado o en cualquier otro espacio físico o social delimitado con claridad. El criterio de igualdad de resultados parte de la idea que todas las personas que habitan en un lugar deben tener acceso a la misma cantidad y calidad educativa en el nivel básico, con independencia de la clase social de origen, el género, la etnia, la nacionalidad o cualquier otra consideración. Es fundamental que se identifiquen las desigualdades que en un espacio físico puedan existir entre los individuos, pero más importante aún, si las personas que pertenecen a distintas categorías tienen diferentes oportunidades educativas.

Por ello, compartimos la idea que para estudiar la equidad en educación se deben conocer las diferencias en el logro educativo que existan entre los individuos y entre determinados grupos que se sospecha que pueden tener distintas oportunidades educativas. En cada sociedad las categorías entre las que pueden existir desigualdades pueden ser distintas. En Europa una preocupación central es identificar si los ciudadanos que gozan de todos los derechos tienen las mismas oportunidades educativas que los migrantes u otras minorías; en Estados Unidos la atención se ha

centrado en el acceso a la educación que tienen los afroamericanos o los latinos cuando se comparan con los la población blanca. En el caso de México, consideramos que las principales diferencias en cuanto a oportunidades educativas pueden darse entre indígenas y no indígenas, entre hombres y mujeres, así como entre jóvenes y personas de edad avanzada. Por ello, nuestro sistema se concentrará en las categorías de etnia, género y grupo de edad<sup>4</sup>. Es de esperar que las desigualdades educativas se agudicen cuando se trata de personas que pertenecen en forma simultánea a varios “grupos de riesgo”. Por ejemplo, es posible que una mujer indígena, mayor de 50 años haya tenido menos oportunidades educativas que un hombre, mestizo, menor de 20 años. Para contrastar esta hipótesis, los indicadores descritos se procesarán considerando el género, la etnia y el grupo de edad y las distintas combinaciones que se pueden hacer entre estas categorías.

Es indispensable definir un umbral educativo mínimo para identificar a los individuos o grupos que tienen carencias educativas. En el caso de México, este umbral lo define la legislación vigente (como el haber concluido tercero de secundaria). Es posible establecer que existe una necesidad básica insatisfecha en el ámbito educativo cuando hay personas o grupos que no completan la educación básica obligatoria. Las características de los individuos o categorías que están por debajo del umbral educativo mínimo será un tema fundamental de estudio a partir de los datos que arroje el sistema de indicadores educativos que se propone.

### **Ámbitos de estudio de la equidad educativa**

Toda escuela opera en un determinado contexto social, económico y cultural en el que existe una estructura de desigualdad económica, social y educativa heredada del pasado. En este sentido, es importante conocer la forma cómo la educación se distribuye en un determinado espacio social, cómo ha ocurrido esto en el pasado, cuál ha sido su evolución en el tiempo, si las desigualdades tienden a reproducirse o a eliminarse, si un tipo de desigualdad es sustituido por otro o si las desigualdades

---

<sup>4</sup> *La clase social es una categoría que pudo haberse incluido en nuestro sistema. No obstante, se carece de información actualizada que pueda emplearse para identificar esta variable.*

educativas tienen relación con otras formas de desigualdad.

Para ello, se deben conocer las características generales del contexto socioeconómico y cultural del lugar que se estudia y analizar las características educativas de los individuos que, por su edad, debieron haber concluido la educación básica.

El principal ámbito de atención, aunque no el único, en un estudio sobre equidad educativa deben ser las desigualdades que se puedan estar presentando en la educación impartida en un lugar ¿Todos los estudiantes de nivel básico reciben la misma calidad de educación? ¿Se le está dando trato preferencial a los grupos vulnerables para que logren alcanzar el mismo nivel educativo que el resto de la población?

Un aspecto central es conocer cuáles son los procedimientos por los que las diferencias se producen, siendo fundamental determinar si estas diferencias son atribuibles a capacidades e intereses personales o a la herencia social. Además, hay que identificar cuáles son las consecuencias que tienen las inequidades en educación sobre las personas a lo largo de su vida. Por ejemplo: oportunidades laborales, posibilidades de mejorar su nivel de vida o de salir de la pobreza dependiendo del tipo de oportunidades educativas que tuvieron los individuos. Es de esperar que el acceso a la educación permita a las personas tener mejores oportunidades de movilidad social.

Se podría decir que la educación satisface el criterio de equidad, si todos los sectores integrantes de la sociedad tuviesen –en igualdad de circunstancias– las mismas oportunidades de desempeñar determinadas ocupaciones, de participar en la población económicamente activa, de percibir los ingresos deseados y de ascender intergeneracionalmente en el sistema de estratificación social. (Muñoz Izquierdo, 2003:8).

Diferimos en parte de Muñoz Izquierdo, porque una educación equitativa no necesariamente implica que existan posibilidades de movilidad social. Las oportunidades de empleo o el crecimiento de la economía son aspectos que no pueden ser controlados por el sistema educativo. En determinados contextos puede mejorarse la equidad educativa, pero se mantienen los problemas sociales mientras prevalezca la desigualdad

social, como ocurre cuando los jóvenes con estudios profesionales no pueden colocarse en empleos bien remunerados. No obstante, es importante estudiar la relación que existe entre determinado patrón de acceso a las oportunidades educativas y las consecuencias económicas y sociales que el acceso a dichas oportunidades (o falta de éstas) han tenido en las vidas de las personas. En otras palabras, ¿tener acceso a un mayor nivel educativo garantiza acceder a un mejor nivel de vida? ¿Cuando existe un proceso de movilidad educativa se produce necesariamente un proceso de movilidad social<sup>5</sup>? Este tipo de interrogantes se pueden abordar mediante el estudio de las consecuencias originadas por las inequidades en educación en las personas.

El marco de referencia fundamental en el que se desarrolla un sistema de indicadores sobre equidad educativa se muestra en el Cuadro 3.

Cuadro 3. Indicadores sobre equidad de los sistemas educativos.

ÁMBITOS	SUJETOS		
	Desigualdades entre individuos	Desigualdades entre categorías*	Individuos o categorías bajo el umbral**
			
A. Desigualdades del contexto en que se imparte la educación			
B. Desigualdades internas de la educación que se está impartiendo			
C. Consecuencias externas de las desigualdades en educación			

Adaptado de (EGREES, 2005)

\* En el caso de México, las categorías son Etnia, Género y Grupo de Edad.

\*\*En el caso de México, el umbral es la educación básica (estudios hasta tercero de secundaria).

<sup>5</sup> Para ser más precisos, nos referimos a la movilidad educativa intergeneracional que se produce cuando una persona tiene un nivel educativo mayor al que tuvieron sus progenitores. La movilidad social intergeneracional se da cuando la persona accede a una clase social más alta que la de su familia de origen.

Este marco conceptual lo adaptamos de la propuesta que elabora el Grupo Europeo de Investigación sobre Equidad de los Sistemas Educativos (EGREES, por sus siglas en inglés). Este grupo identifica cuatro ámbitos. Además de los aquí expuestos, incluye un apartado que denomina “Desigualdades en el proceso educativo”, tema que preferimos incluirlo en el ámbito de las desigualdades internas de la educación que se está impartiendo.

Los indicadores específicos que EGREES propone para cada uno de los ámbitos son, en su mayoría, distintos a los que proponemos en nuestro sistema. Pero en esencia compartimos el planteamiento teórico de este Grupo Europeo, en el sentido de que no se debe estudiar sólo la equidad del sistema educativo, sino también la del contexto en el que se desenvuelve y que es importante también conocer el impacto de la educación más allá del sistema educativo. Es decir, el impacto de la educación en los ingresos salariales, en el crecimiento económico y en el desarrollo social y político de un país. Por otra parte, nos parece importante rescatar la propuesta de estudiar las desigualdades entre individuos y entre categorías, concentrándose en los individuos o categorías que se ubican por debajo de un determinado umbral.

### **Propuesta de un sistema de indicadores sobre equidad educativa**

El sistema de indicadores propuesto se desprende de las discusiones teóricas que se hacen en el presente trabajo. Los ámbitos identificados dan origen a tres grandes dimensiones, cada una de las cuales se descompone en variables y éstas en indicadores. Cada indicador se propuso partiendo de una hipótesis relacional, partiendo del supuesto de que los cambios que se observen en el indicador se relacionan con cambios en las variables y que estas nos informan sobre las características de cada una de las dimensiones. Se tomaron también en consideración los siguientes criterios técnicos:

- a) Confiabilidad: los datos deben provenir de una fuente confiable.
- b) Periodicidad: debe tratarse de datos publicados en forma periódica y que exista certeza de que se seguirán publicando en el futuro.
- c) Desagregación: deben existir datos desagregados, al menos para el nivel municipal.
- d) Viabilidad: la información necesaria para alimentar el sistema

debe ser accesible en las fuentes secundarias disponibles. Aunque es obvio que no se puede construir un sistema de indicadores sin fuentes confiables de información<sup>6</sup>, esta es una tentación en la que se puede caer cuando entramos en reflexiones teóricas como las que hemos hecho en este trabajo.

**Cuadro 4. Sistema de indicadores sobre equidad educativa**

Dimensión	Variable	Indicador	
A. Desigualdades del contexto en que se imparte la educación	1. Nivel de desarrollo social y económico	A.1.1 Índice de desarrollo humano municipal	
		A.1.2 Índice de marginación	
		A.1.3 Porcentaje de familias en condición de pobreza alimentaria	
		A.1.4 Porcentaje de familias en condición de pobreza de capacidades	
		A.1.5 Porcentaje de familias en condición de pobreza de patrimonio	
		A.1.6 Índice de rezago social	
	2. Nivel educativo	A.2.1 Promedio de años de escolaridad acumulada de la población mayor de 15 años	
		A.2.2 Tasa de analfabetismo de la población de 15 años y más	
		A.2.3 Porcentaje de la población de 15 años y más con primaria incompleta	
		A.2.4 Porcentaje de la población de 15 años y más con secundaria incompleta	
	3. Diversidad cultural	A.3.1 Porcentaje de la población de 5 años y más que habla lengua indígena.	
		A.3.2 Porcentaje de la población total que vive en hogares donde el jefe o su cónyuge hablen lengua indígena.	
	4. Tamaño de la localidad	A.4.1 Porcentaje de la población que vive en localidades rurales	
	B. Desigualdades internas de la educación que se está impartiendo	1. Cantidad de la educación recibida	B.1.1 Tasa de asistencia de preescolar
			B.1.2 Tasa de asistencia de primaria
			B.1.3 Tasa de asistencia de secundaria
B.1.4 Tasa de asistencia escolar de la población de 6 a 24 años			
B.1.5 Promedio de años de escolaridad acumulada de la población de 15 a 20 años			

<sup>6</sup> Aunque parezca extraño este requisito no siempre es tan obvio. En el excelente trabajo “Propuesta y experiencias para desarrollar un Sistema Nacional de Indicadores Educativos”, el Instituto Nacional de Evaluación Educativa propone una gran cantidad de indicadores de extraordinaria utilidad. Sin embargo, en la ficha técnica del indicador “RM06 Tasa de movilidad educativa intergeneracional”, después de que aparece su definición, fórmula, entre otros datos, se nos informa que la fuente de datos es inexistente (INEE, 2007: 232).

Dimensión	Variable	Indicador
		B.1.6 Diferencia entre los años promedio de escolaridad acumulada del primero y último decil
		B.1.7 Coeficiente de desigualdad educativa (Índice Gini de la escolaridad acumulada de la población de 18 años y más)
	2. Aprovechamiento de la educación recibida	B.2.1 Porcentaje de alumnos por nivel en matemáticas en la prueba ENLACE
		B.2.2 Porcentaje de alumnos por nivel en español en la prueba ENLACE
C. Consecuencias externas de las desigualdades en educación	1. Características socioeconómicas de los mayores de 18 años que no concluyeron la educación básica obligatoria	C.1.1 Porcentaje de personas sin educación básica completa según condición de pobreza
		C.1.2 Porcentaje de personas sin educación básica completa según clase socio ocupacional

Un asunto relevante que debe ser mencionado para el caso de nuestro sistema, es el relativo a los indicadores de calidad. Si bien es posible hacer una reflexión teórica que nos lleve a identificar indicadores para medir con precisión la calidad educativa, llegamos a la conclusión de que no se cuenta con información confiable, periódica y desagregada para construir dichos indicadores. Por ello, hemos preferido omitir tanto la discusión teórica como los posibles indicadores. Los resultados de la Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE) miden el aprovechamiento de los estudiantes. Se sabe que hay muchos factores que intervienen en dicho aprovechamiento, de acuerdo a la investigación disponible en México sólo aproximadamente el 30% de la varianza total de los aprendizajes es atribuible a la escuela (Blanco, 2004:24). Por ello, los resultados de ENLACE no pueden ser tomados siquiera como una variable “Proxy” que nos informe sobre la calidad de la educación que los estudiantes reciben.

### Recapitulación final

Para responder a la interrogante de qué tan equitativa es la educación en México, debemos definir qué es una educación equitativa. Siguiendo a Sen, toda concepción de equidad parte a su vez de un concepto de igualdad fundamental la cual, si se da, justificaría la existencia de otras formas de desigualdad. De acuerdo con la literatura, existen varias

posiciones sobre cuál debe ser la igualdad fundamental en educación, aunque se pueden distinguir tres tendencias principales: los que buscan la igualdad de acceso, los que propugnan por la igualdad de trato y los que consideran que debe alcanzarse la igualdad de resultados.

En el caso de México, la legislación existente en materia educativa parte de la idea que todas las personas, con independencia de su origen social o cultural, deben tener igual acceso al conocimiento. Considera que el sistema educativo debe reconocer esas diferencias iniciales y lo autoriza a tomar medidas para contrarrestarlas, por lo que el marco normativo vigente parte del principio de igualdad de resultados.

En lo que se refiere a la educación básica, el Estado mexicano se ha propuesto como meta que todas las personas logren concluir al menos el tercer grado de secundaria, lo cual establece el umbral, por debajo del cual se puede considerar que una persona tiene necesidades educativas insatisfechas.

En este artículo se propone un sistema de indicadores para conocer las desigualdades educativas que se presentan en el contexto socio-económico en el que se imparte la educación; las desigualdades internas de la educación que se está impartiendo y las consecuencias externas de las desigualdades educativas. Para cada una de estas dimensiones se identifican variables, las cuales se miden por medio de un conjunto de indicadores, los cuales integran el sistema propuesto. Cada uno de estos indicadores puede ser procesado para identificar las desigualdades que pueden existir en tres categorías: etnia (indígenas y no indígenas) género (hombres y mujeres) y edad (análisis de cohortes para distintos grupos de edad), a fin de construir indicadores para cada uno de estos grupos, así como para distintas combinaciones entre ellos (por ejemplo, la tasa de analfabetismo de mujeres, indígenas, mayores de 50 años).

## Bibliografía

Béteille, André. (1983). *The Ideal of Natural Inequality and other Essays*. Delhi: Oxford University Press.

Blanco, Emilio y Tabaré Fernández. 2004. “¿Cuánto importa la escuela? El caso de México en el contexto de América Latina.” *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*. Vol. 2, Núm. 1, Enero-junio. Madrid. Disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/551/55120113.pdf> (Recuperado el 12/11/ 08).

Caballero, José Francisco. (2006). “La Teoría de la Justicia de John Rawls”. *Ibero Forum*. Vol. 1, núm. 2, México D.F., pp. 1-22 Disponible en: [http://www.uia.mx/actividades/publicaciones/iberoforum/2/pdf/francisco\\_caballero.pdf](http://www.uia.mx/actividades/publicaciones/iberoforum/2/pdf/francisco_caballero.pdf) (Recuperado el 10/12/ 08).

EGREES, European Group of Research on Equity of the Educational Systems. (2003). *Equity of the European Educational Systems. A set of indicators*. Department of Theoretical and Experimental Education University of Liège: European Commission, Directorate General of Education and Culture Project Socrates SO2-61OBGE. Bruselas, Disponible en: [http://ec.europa.eu/education/programmes/socrates/observation/equality\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/education/programmes/socrates/observation/equality_en.pdf) (Recuperado el 14/11/08).

\_\_\_\_\_ (2005). *Equity of the European Educational Systems. A set of indicators*. Department of Theoretical and Experimental Education University of Liège: European Commission, Directorate General of Education and Culture Project Socrates SO2-61OBGE. Bruselas. Disponible en: [http://www.om.hu/doc/upload/200507/tout\\_eng17\\_05.pdf](http://www.om.hu/doc/upload/200507/tout_eng17_05.pdf) (Recuperado el 05/05/ 08).

España, Sergio. (2000). “Políticas sociales en América Latina. Mitos y realidades”. *Revista Iberoamericana de Educación*. Núm. 23. Madrid. Disponible en: <http://www.rieoei.org/rie23a02.htm> (Recuperado el 05/05/ 08).

Griffin, Keith, y Amy Ickowitz. (1998). *The distribution of wealth and the face of development*. New York: United Nations Development Programme.

INEE- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. (2007). *Propuesta y experiencias para desarrollar un Sistema Nacional de Indicadores Educativos*. México: INEE.

Jomtien, Declaración Mundial. (1990). *Declaración Mundial sobre educación para todos "Satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje"*. Disponible en: <http://www.oei.es/efa2000jomtien.htm> (Recuperado el 15/05/ 2008).

López, Néstor. (2005). *Equidad educativa y desigualdad social. Desafíos de la educación en el nuevo escenario latinoamericano*. Buenos Aires: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, UNESCO.

Muñoz Izquierdo, Carlos. (2003). *Desarrollo de una propuesta para la construcción de indicadores del impacto social de la educación en América Latina y el Caribe*. Disponible en: [http://www.prie.oas.org/espanol/documentos/Indicadores\\_impacto\\_social\\_sp.PDF](http://www.prie.oas.org/espanol/documentos/Indicadores_impacto_social_sp.PDF) (Recuperado el 05/05/08).

Patrinos, Harry. (2007). "Factores determinantes del aprendizaje y calidad de la educación en México". En *Mejora de la calidad educativa en México: posiciones y propuestas*. México, D.F.: Consejo Mexicano de Investigación Educativa (COMIE)

Rawls, John. (2002). *Teoría de la justicia*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Rodríguez, Solera Carlos Rafael (Coordinador), Graciela Amira Medécigo Shej, Lydia Raesfeld, Azul Gabriela Valdivieso Martínez y José Félix Montoya Flores. (2007). *Menores jornaleros migrantes. Derechos, educación y cultura en el Valle del Mezquital*. México D.F.: Praxis.

Sen, Amartya. (1987). "Equality of What?". En: *Liberty, equality and law. Selected Tanner Lectures on Moral Philosophy*. Salt Lake City: University of Utah Press.

SEP, (Secretaría de Educación Pública) Unidad de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas, Dirección General de Planeación y

Programación. (2006). *Lineamientos para la formulación de indicadores educativos*. México, D.F. SEP. Disponible en: [http://64.233.167.104/search?q=cache:hmUXHD25Eg0J:www.sep.gob.mx/wb2/sep/sep\\_1418\\_sistemas\\_de\\_indicado+sistema+an%C3%A1lisis+estad%C3%ADstica+educativa+sep&hl=es&ct=clnk&cd=2&gl=mx](http://64.233.167.104/search?q=cache:hmUXHD25Eg0J:www.sep.gob.mx/wb2/sep/sep_1418_sistemas_de_indicado+sistema+an%C3%A1lisis+estad%C3%ADstica+educativa+sep&hl=es&ct=clnk&cd=2&gl=mx) (Recuperado el 15/08/ 07).