

EL COLEGIO DE MEXICO, A. C.
**CENTRO DE ESTUDIOS DEMOGRÁFICOS Y DE DESARROLLO
URBANO
(CEDDU)**
Promoción 1997 -1999

La Educación Básica y la Desigualdad Territorial
en los Municipios de San Luis Potosí

Tesis que para obtener el grado de
MAESTRO EN DESARROLLO URBANO

PRESENTA
Benjamín Fidel Alva Fuentes

DIRECTOR DE TESIS
Dr. José de Jesús Sosa

LECTORES
Dr. Luis Jaime Sobrino

Junio, 2003



CONTENIDO

INTRODUCCION	1
CAPÍTULO 1 LA TEORIA DISPONIBLE	4
INTRODUCCIÓN	4
1. EL CONCEPTO DE EDUCACIÓN	5
1.1 LA PSICOLOGÍA EDUCATIVA	6
1.2 ECONOMÍA DE LA EDUCACIÓN	10
2. EL PAPEL DEL ESTADO EN LA DOTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS EDUCATIVOS	16
2.1 EL ESTADO Y LA POLÍTICA SOCIAL	16
2.2 LOS SERVICIOS PÚBLICOS Y LOS SERVICIOS EDUCATIVOS	20
2.3 DISTRIBUCIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS EDUCATIVOS	22
3. LAS DESIGUALDADES SOCIALES EN EL TERRITORIO	28
CONSIDERACIONES FINALES	31
CAPÍTULO 2 LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS EN MÉXICO Y EN EL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ	34
INTRODUCCIÓN	34
1. LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS EN MÉXICO	36
1.1 LA INSTITUCIONALIZACIÓN Y LOS PRINCIPALES RETOS DE LA EDUCACIÓN EN MÉXICO	36
1.2 LA POLÍTICA EDUCATIVA EN MÉXICO	41
2. LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS EN EL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ	44
CONSIDERACIONES FINALES	51
CAPÍTULO 3 EDUCACIÓN Y DESIGUALDAD	55
INTRODUCCIÓN	55
1. LA EDUCACIÓN EN SAN LUIS POTOSÍ	56
1.1 EL PERFIL DEMOGRÁFICO DE SAN LUIS POTOSÍ	56
1.2 COMPORTAMIENTO DE LOS PRINCIPALES INDICADORES DE EDUCACIÓN BÁSICA EN SAN LUIS POTOSÍ	65
1.3 LA DINÁMICA DE LAS DESIGUALDADES EDUCATIVAS SOBRE EL TERRITORIO	70
2. EL IMPACTO DE LA EDUCACIÓN PRIMARIA EN EL INGRESO	87
2.1 LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO	87
2.2 LA EDUCACIÓN Y EL INGRESO	94

CONCLUSIONES	111
1. PRINCIPALES HALLAZGOS	111
2. HACIA UNA REFLEXIÓN CRÍTICA	113
ASPECTOS METODOLÓGICOS	116
INTRODUCCIÓN	116
1. DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN	116
1.1 PREGUNTAS Y PROPOSICIONES DE INVESTIGACIÓN	117
1.2 ALCANCES Y LIMITACIONES	118
2. LA INFORMACIÓN: PRINCIPALES FUENTES Y VARIABLES	120
3. ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN	121
4. EL MODELO DE REGRESIÓN	124
CONSIDERACIONES FINALES	126
INDICE DE CUADROS	128
ÍNDICE DE GRÁFICAS	129
INDICE DE MAPAS	130
BIBLIOGRAFÍA	131

INTRODUCCION

La educación ha cobrado importancia en las últimas décadas como eje para incentivar el desarrollo y el crecimiento económico. La educación está asociada a la formación de capital humano, y este es un componente fundamental para que las sociedades cuenten con bases sólidas para enfrentar el difícil reto de la transición al llamado “desarrollo”. Sin embargo la formación de capital humano en una sociedad, es un proceso altamente complejo y lento, ya que implica contar con la infraestructura necesaria para que toda la población tenga las condiciones básicas de educación, además del fortalecimiento de sus valores y su cultura, visto de manera atrevidamente sencilla.

En el caso de México, la educación es una de las principales responsabilidades del Estado contemporáneo. Como parte del discurso político, la formación de capital humano es un tema muy recurrente, pero al parecer las políticas educativas, por lo menos, parecen no dar los resultados esperados. Actualmente los recursos del gasto social están en su mayoría orientados a la educación y la salud, pero, ¿han sido distribuidos de manera eficaz?. Es decir, ¿el contar con “más escuelas” y “más profesores” es suficiente para lograr formar capital humano?. Además parece que no todos los recursos se distribuyen de manera equitativa sobre el territorio, ya que la fórmula principal de distribución esta en función de la cantidad de población, más que de las necesidades básicas para promover un desarrollo equilibrado, esto último como otra de las principales preocupaciones de los gobiernos federal, estatales y municipales.

México está pasando por un proceso de federalización a partir de 1992, mediante el cual, el gobierno federal transfirió a los Estados de la república, la educación básica cuya prestación había sido de su responsabilidad; pero, ¿están todos los estados preparados para afrontar tal responsabilidad?.

Sea cual fuese la respuesta a las interrogantes anteriores, el impulso al llamado “federalismo”, la educación como componente para la formación de capital humano y las desigualdades sociales prevalecientes para lograr la transición al desarrollo, plantea un panorama incierto para el crecimiento económico. Con la finalidad de profundizar y avanzar en el análisis de las condiciones actuales para lograr un desarrollo más sólido en el mediano plazo, esta investigación plantea el reto de estudiar una parte del territorio nacional, y observar cuáles son las actuales condiciones en las que el estado recibe la educación básica como responsabilidad y afronta el reto del desarrollo a partir de la formación de capital humano, independiente de otras propuestas técnicas y teóricas para lograr tal meta.

Para orientar la estructura y objetivos de este documento, y a la luz de las propuestas teóricas y políticas del Estado contemporáneo, planteamos las siguientes interrogantes a responder para el estado de San Luis Potosí:

- ¿Qué relación existe entre educación, desarrollo y desigualdad sobre el territorio?,
- Las diferentes disciplinas que componen la teoría educativa en la actualidad pretenden dar respuesta a la siguiente pregunta: ¿qué tipo de sociedad queremos para el siglo XXI?. Pero, ¿cómo influir para lograr el tipo de sociedad que requerimos?,
- ¿Cómo influye el gobierno de San Luis Potosí para disminuir las desigualdades sobre el territorio y promover el desarrollo equilibrado a través de la educación en los últimos diez años?. ¿Han sido efectivos los proyectos propuestos?

Para responder a tales preguntas, el capítulo uno describe las principales teorías sobre la importancia de la educación para el desarrollo, así como el referente de las desigualdades territoriales. En el segundo capítulo describimos de manera general las principales políticas educativas, las estrategias, las metas y los proyectos que la Federación y el Estado han propuesto. Por la dificultad que implica el estudio de la

educación y sus impactos, nos concentramos en la educación primaria. El capítulo tres expone un diagnóstico básico y sencillo sobre la distribución de las desigualdades medida en términos de la distribución del ingreso, y su relación con la educación primaria, con el propósito de avanzar en la relación entre crecimiento y desarrollo a partir de la disminución de las desigualdades sobre el territorio potosino, con base en la incipiente formación de capital humano. Finalmente, dado el carácter modesto de esta investigación, las conclusiones presentan los principales hallazgos y una reflexión crítica sobre las limitaciones del estudio relacionada a una agenda, sobre los principales temas que darían continuidad a este tema analizado. Adicionalmente, se presenta un anexo que detalla el método de cómo se organizó la investigación su información para tratar las desigualdades y la educación, así como sus relaciones.

CAPÍTULO 1 LA TEORIA DISPONIBLE

Introducción

Hacia mediados de este siglo surgió el “paradigma educativo” que explicaba el desarrollo económico en el marco de la relación entre educación y sociedad (Guevara,1997). Actualmente la educación ha sido un factor para explicar el crecimiento económico y las desigualdades sociales, a pesar de que sus relaciones causa-efecto no han sido del todo satisfactorias, como se analizará en este apartado.

El presente capítulo tiene como propósito, realizar una revisión general sobre el concepto de educación y sus principales implicaciones, haciendo hincapié en las de carácter económico y de desarrollo. Es necesario reconocer que este capítulo no contiene un análisis muy especializado sobre el concepto de educación, y sus relaciones con el desarrollo y/o el crecimiento económico. Más bien, describe las principales teorías de la educación para explicar el crecimiento y poder definir un concepto de educación útil a nuestros fines.

Adicionalmente, la educación ha sido referida como una de las responsabilidades constitucionales del Estado, independiente de la existencia actualmente de una educación privada. Por ello, tratamos también el papel del Estado en la dotación de servicios públicos educativos.

Finalmente, a partir de la preocupación por relacionar la educación y las desigualdades sobre el territorio, este capítulo trata de definir el concepto de desigualdad, así como su relación con las políticas de gobierno.

1. El Concepto de Educación

En la actualidad, la diversidad de propuestas teóricas de las ciencias de la educación, obliga al investigador a ser un especialista; a la fecha, existen psicólogos educativos, sociólogos de la educación, historiadores y filósofos de la educación principalmente; ésta situación no ha impedido la formulación de teorías globales, sin embargo, la especialización teórica ha fragmentado las disciplinas. Guevara (1997) argumenta que este proceso de “especialidad teórica” es un movimiento general de la sociedad contemporánea, con una meta principal: constituir una sociedad más libre e igualitaria, una sociedad verdaderamente democrática y preocupada por las garantías de la libertad del niño, de la mujer, de la igualdad entre las clases sociales o por darle a la educación un papel productivo en beneficio de la sociedad, basado en la utilización y mejoramiento de la ciencia moderna.

La *psicología educativa* y la *economía de la educación*, son dos ejemplos de la “especialización teórica” y de la preocupación por lograr una sociedad más equitativa, a partir del desarrollo del individuo y, por ende, de su medio ambiente. Por ello, describimos en este apartado los supuestos básicos de estas dos teorías, que consideramos como las principales para explicar el desarrollo de una sociedad; que sin lugar a duda, se manifiesta sobre el territorio.

La *psicología educativa* moderna centra su objeto de estudio en la personalidad del niño a partir del cual explica su desarrollo, pero descuida los aspectos de socialización y de conocimiento específico, por ello, se complementa con la sociología de la educación. La *economía de la educación*, por su parte, subraya la función productiva y el papel de la educación en el desarrollo, enfatizando la influencia sobre las desigualdades sociales.

1.1 La Psicología Educativa

La *psicología educativa* se planteó como problema principal el crecimiento de la matrícula escolar y sus efectos, que se inició en los sistemas educativos tradicionales en el siglo XIX (Guevara,1997). El ingreso masivo de niños de diferentes clases sociales a la escuela, dio origen a los niños irregulares; es decir, todos aquellos que no podían enfrentar las exigencias escolares o aquellos que desertaban.

Con lo anterior, se fue gestando la visión moderna de la educación. En la Edad Media, la educación era básicamente vocacional, en el Renacimiento, buscó formar hombres cultos cortesanos, la Edad Moderna tiene al individuo como idea fundadora de la educación y de la sociedad. El reto que plantea la nueva escuela es educación para todos; educación que permita el pleno desarrollo de la personalidad y que ofrezca el derecho de encontrar en la escuela todo lo necesario para construir una moral y una razón individual acorde con la colectividad (Guevara,1997).

Para la psicología educativa, el conductivismo y la sociología de la educación son dos de sus principales corrientes teóricas. El conductivismo pretende el desarrollo del individuo mediante la inducción del conocimiento, en la sociología de la educación, cualquier alumno tiene la posibilidad y la inteligencia que le concede el medio al que pertenece.

En el mundo sajón, durante toda la primera mitad del siglo XX dominó la orientación conductista en sus diferentes variantes. Esta corriente se concentró en el análisis de la conducta observable en relación con su medio ambiente. El aprendizaje fue definido como un cambio de conducta debido a la experiencia; en otras palabras, la conducta se entiende producto de la interrelación del individuo con su medio ambiente. En este contexto, la escuela por definición es un medio ambiente creado para modificar la conducta (Guevara,1997).

De acuerdo con Skinner (1953), la conducta está enteramente determinada, además del componente genético, por el reforzamiento. El reto de esta propuesta es hacer el ambiente social tan libre como se pueda de estímulos negativos, mediante instrumentos que provoquen los cambios deseables en el comportamiento.

De esta suerte, la teoría conductista del aprendizaje es la descripción y control de las conductas; es decir, las reacciones a partir de estímulos sin preocuparse por lo que ocurre entre el estímulo y la reacción, lo que Skinner conoce como la “caja negra”. El problema parte de entender cómo reforzar o inhibir conductas, manipulando los estímulos.

La base instrumental de esta propuesta reside en desarrollar las condiciones, para generar un sistema de hábitos adecuados a fin de que cada persona ocupe su lugar en la sociedad, sin entrar en conflicto con los demás. De aquí el énfasis puesto en el proceso de aprendizaje y su vínculo con los procesos educativos (Guevara, 1997).

Sin embargo, el conductismo ha sido severamente criticado por razones éticas y científicas; ya que abandona los problemas de la libertad, la dignidad y la justicia, para proponer una ciencia de la conducta humana fundada en la experimentación sin la intervención de juicios (Guevara, 1997). Bajo esta lógica, pareciera que Skinner olvida que está trabajando con seres humanos sin capacidad moral o valores.

El marcado interés por la conducta del individuo y la inteligencia, dejó de lado la pertenencia del alumno a la familia y a un medio que tiene características sociales, económicas, políticas y religiosas particulares, así aparece la sociología de la educación.

El término de sociología de la educación fue utilizado por primera vez por A. Comte en 1843. En la sociología existen varias perspectivas para interpretar el problema educativo, en este apartado se presentará únicamente el trabajo de los fundadores

de la sociología educativa actual. Desde el punto de vista de Emile Durkheim (1974), la educación tiene como función lograr la cohesión social; la educación es un medio de socialización, es el mecanismo idóneo para mantener la solidaridad mecánica¹ en la sociedad. La educación debe reforzar el orden social, destacando la autoridad del maestro, la lealtad a las instituciones, difundiendo de manera explícita los valores morales y sociales. Por lo anterior, la educación se constituye además de un medio de socialización, en un mecanismo para garantizar la reproducción de la división social del trabajo, y de esa manera la reproducción de la sociedad. Bajo esta lógica, el funcionalismo es conocido como la transmisión de la cultura (valores, normas, conocimientos, patrones de conducta) de adultos a jóvenes, a fin de asegurar el mantenimiento de la tradición e incrementar la cohesión social.

En el marco de las preocupaciones prácticas de los gobiernos, los funcionalistas proponen que los sistemas educativos pueden satisfacer las necesidades de:

- a) La estructura económica, por medio de la asignación de roles, y
- b) La cohesión social, por medio de la interiorización de las normas y valores de la sociedad.

La satisfacción de la estructura económica y la cohesión social es la justificación de los sistemas escolares desde la perspectiva funcionalista, por el contrario, la incapacidad de un sistema educativo para satisfacer esas necesidades, lo haría altamente disfuncional. El enfoque funcionalista es netamente conservador, en todo

¹ Durkheim (1974) se preocupó por la naturaleza de la solidaridad social, aquello que mantiene unida a la sociedad. Sostuvo que existían dos tipos de solidaridad: la mecánica y la orgánica. En el primer tipo de solidaridad, el comportamiento del individuo está fuertemente determinado por la conciencia colectiva, por la autoridad de la tradición y de las creencias de la sociedad; este tipo de solidaridad corresponde más o menos con las sociedades llamadas primitivas. A medida que la sociedad crece y que la división social del trabajo se hace más compleja, la naturaleza de la solidaridad cambia. A las sociedades complejas corresponde el tipo de solidaridad, que Durkheim llamó orgánica. La solidaridad orgánica se basa en la dependencia de cada miembro de la sociedad respecto a los otros miembros. Esta interdependencia se construye con base en los diferentes roles que cada individuo desempeña en la sociedad. Sin embargo, la solidaridad mecánica no puede desaparecer totalmente de la sociedad, a reserva de que la sociedad se desintegre.

su discurso está ausente el cuestionamiento crítico de la sociedad y de la tradición cultural que trasmite la escuela. (Guevara,1997).

En los años setenta surge la "nueva sociología", como respuesta crítica a la selección y distribución de oportunidades escolares en los sistemas escolares europeos de la posguerra. La nueva sociología de la educación se propuso explorar principalmente tres temas: la interacción maestro-alumno, sus significados en la transmisión de conocimiento, de forma explícita o implícita, y el contenido de los cursos. Los primeros trabajos de carácter crítico mostraron una realidad desigual de las oportunidades educativas. Las más recientes investigaciones en la sociología han mostrado mayor interés en la función del conocimiento como instrumento de control en la sociedad y en sus implicaciones para la práctica educativa.

La nueva sociología de la educación ha tenido la limitación de abstraer a las escuelas y al conocimiento escolar de su contexto histórico, político y económico y, por lo mismo, ha centrado sus proyectos alternativos básicamente en los maestros, el contenido de los cursos, y las evaluaciones, sin considerar las relaciones externas que dominan en la sociedad, la ideología y la presencia del Estado como principal educador.

Sintetizando los elementos anteriores, se puede afirmar que el conductivismo pretende explicar el desarrollo del individuo a partir de la inducción, posteriormente él influirá en el medio y propiciara el desarrollo. Para la sociología, el desarrollo del individuo está condicionado por el entorno al cual pertenece. La nueva sociología de la educación pretende analizar las ventajas del conocimiento para determinados grupos sociales. Las diferencias de conocimiento entre grupos, y la forma como se relacionan con su medio ambiente refleja necesariamente diferencias entre territorios. Sin embargo, las diferencias socioespaciales no son resultado del conocimiento, sino de la aplicación de éste para lograr mejores condiciones sociales. Si bien es cierto que el conocimiento ya establece una diferencia de facto, también lo

es, el hecho de que esta diferencia no es tan material como las diferencias sociales y económicas. La *economía de la educación* ofrece una alternativa al entendimiento de las diferencias económicas producto de la educación y su impacto sobre el desarrollo y sobre el territorio.

1.2 Economía de la Educación

Con el propósito de establecer una mejor relación entre el desarrollo y la educación, consideramos necesario especificar los conceptos por separado y posteriormente establecer sus relaciones.

Existen diversas corrientes teóricas sobre el desarrollo, a pesar de los intensos debates, no ha sido posible llegar a un consenso con respecto a su definición. El desarrollo, engloba desde un determinado nivel de ingreso, ahorro e inversión, hasta aquellos conceptos un poco menos precisos como el de libertad, igualdad, o democracia; es decir, no sólo incluye a las que aluden al nivel de vida, sino a la calidad en sí misma (Kliksbeg, 1998).

Para Adelman (1964), el desarrollo es un proceso de transformación y crecimiento económico social en el territorio, que permite incrementar la tasa del PIB per cápita de manera significativa y autosostenida por un lapso de tiempo. De esta manera, el desarrollo se caracteriza por un cambio en el *qué* y *cómo* en la producción de bienes y servicios en una economía durante un período de tiempo. El *qué* de la producción de bienes y servicios se relaciona con los cambios en la estructura y participación de los distintos sectores económicos en la generación de valor agregado; mientras que el *cómo* tiene que ver con el uso de factores productivos que se materializan en tierra, capital y trabajo.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 1995) considera que alcanzar el desarrollo exige lograr la moderna ciudadanía –democracia, cohesión social, equidad, participación–, para lo cual es necesario que la población domine los

códigos de la modernidad. El concepto de desarrollo incluye en su estructura respuestas a cuestiones que se han vuelto cruciales, entre ellas, el nivel educativo "indispensable" que la población debe tener. Se puede encontrar un amplio espectro de teorías para alcanzar este estado, desde las surgidas en aquellas naciones que se considera han alcanzado el tan "anhelado" desarrollo, hasta las emanadas en el seno de esta comisión que impulsaron al llamado Tercer Mundo a construir su propio camino (CEPAL,1995).

Existen adicionalmente dos adjetivos que califican al desarrollo, lo social y lo económico. Entre las líneas de exploración fundamentales de un debate que involucra gobiernos, organismos académicos, actores de la sociedad civil, organismos de cooperación y financiamiento internacional y la opinión pública mundial, se encuentran tres: el modelo de derrame, el modelo de inequidad y aquel basado en capital humano (Kliksberg,1998). La última línea será desarrollada con mayor nivel de profundidad, pues la consideramos básica para entender la importancia de la educación en el desarrollo.

En el modelo de "derrame" las hipótesis básicas giran en torno a realizar metas de carácter macroeconómico que impliquen equilibrios económicos y financieros, con lo cual habrá progreso económico. El impacto de dicho equilibrio, se reflejará a nivel microeconómico, manifestándose en el conjunto de la población, llegando a los sectores más pobres y mejorando su condición, este proceso requiere de un largo plazo. Si bien es cierto que es imprescindible para un país alcanzar estabilidad económica, equilibrios financieros, mejorar su competitividad y aumentar su producto bruto, también lo es, el hecho de que ésta situación económica no se "derrama" automáticamente, no es por tanto, una condición suficiente. Este modelo deja en evidencia que las relaciones económicas y sociales son mucho más complejas que lo que supone el modelo.

En el modelo de la “inequidad” un postulado básico de las teorías económicas convencionales acerca de la naturaleza del proceso de desarrollo es la alta desigualdad necesaria para obtener efectos de acumulación e impulsar el crecimiento. Sin embargo, la evidencia empírica de Nancy Birdsall, David Ross y Richard Sabot (1996) en el Sudeste Asiático y América Latina parece demostrar lo contrario. Mientras en la primer región existe altas tasas de crecimiento y poca desigualdad, en la segunda encuentran bajo ritmo de crecimiento y alta desigualdad. Los datos de la realidad han desmentido terminantemente la idea de que la inequidad era en definitiva funcional al crecimiento económico.

El modelo basado en “capital humano” plantea que junto a los capitales tradicionales –los recursos naturales y los producidos–, existe otra modalidad de capital, el humano. Formar capital humano implica invertir sistemáticamente en áreas como educación, salud y nutrición principalmente. Desde esta perspectiva, el crecimiento económico se basa en la revalorización del capital humano y el capital social. El primero tiene que ver con la calidad de los recursos humanos, y el segundo, con elementos cualitativos como valores compartidos, cultura, capacidades para actuar sinérgicamente y generar redes y concertaciones hacia el interior de la sociedad (Kliksberg, 1998).

Según un estudio del Banco Mundial, en 192 países no menos del 64% del crecimiento puede ser atribuido al capital humano y al capital social (Kliksberg, 1998). Así, la inversión en educación se ha obtenido alta rentabilidad, debido a los cambios que se producen en las estructuras de producción en el mediano y largo plazos. Es decir, se considera que a mayor calidad de capital humano, más alta será la productividad de los sistemas económicos y, en consecuencia, se incrementarán los beneficios de sus pobladores. Las ventajas comparativas que ofrece la educación para el desarrollo en las sociedades, permiten el acceso a mejores oportunidades de empleo e ingreso. En el nuevo paradigma de desarrollo planteado por la CEPAL, la

educación y el conocimiento constituyen los ejes de la transformación productiva con equidad (CEPAL, 1995).

Desde la perspectiva de la formación de capital humano, la educación constituye una respuesta al origen del desarrollo. Hasta finales de la década de los setenta, era posible encontrar algunos trabajos incipientes acerca de esta postura, en autores como Davis Romer y Lester Thurow (este último, desarrolla una teoría más acabada del capital humano), autores como Gary S. Becker y Rober Lucas retomaron el planteamiento de la formación de capital humano como eje principal de la estrategia de crecimiento y desarrollo en el largo plazo (Kliksberg, 1998). Asimismo, dentro de los factores de la producción, el trabajo juega un papel fundamental en el proceso productivo y por ende en la expansión del producto nacional, ya que incluye todas las capacidades intrínsecas del ser humano y sus conocimientos, mismos que pueden potenciarse y acumularse a lo largo del tiempo, para acelerar la expansión.

Bajo ésta lógica, mayor capital humano significa más alta productividad de los sistemas económicos. Además de lo anterior, el trabajo calificado permite actualizar más rápidamente la tecnología y difundirla en el proceso productivo; es decir, permite una más rápida y eficiente vinculación entre la investigación, el desarrollo y la educación, con el sector productivo. De esta manera, la educación genera capital humano y lo aplica a los procesos productivos, para impulsar de forma endógena el crecimiento económico.

Hasta este momento nos hemos referido a la educación en general y su efecto sobre el crecimiento, y muy ligeramente al efecto de la educación en el crecimiento económico. Existe suficiente evidencia empírica sobre los aportes de la inversión en capital humano al crecimiento económico. Barro y Lee (1997) con base en una muestra internacional del desempeño de 116 economías entre 1965 y 1985, encuentran que la acumulación de capital humano, vista desde el punto de vista de la educación, logra un aporte importante y estadísticamente significativo al crecimiento

económico. Estos autores afirman que un año adicional de escolaridad secundaria (masculina) incrementa la tasa de crecimiento en 1.34% al año; además, un país con tasas de cobertura de educación –en los años setenta– una desviación estándar por encima del promedio, habría alcanzado en 1985 un PIB per cápita 20% superior al de un país con un nivel de cobertura una desviación estándar por debajo de la misma.

La educación superior representa el factor de mayor importancia para incidir en el incremento del producto per cápita de un país. La observación empírica ha demostrado que a mayor porcentaje de profesionistas en una economía nacional, más alto es el ingreso per cápita (Vélez,1997). Por ello, es deseable que las economías inviertan gran parte de sus recursos en la expansión del aparato educativo. Todos los países del mundo, prácticamente sin excepción, continúan elevando el gasto educativo con la premisa de que es una estrategia sólida de largo plazo, para elevar el capital humano de las naciones, que hará más sólidos los procesos de desarrollo futuro y que ayudará a resolver los problemas estructurales de manera sostenida.

El incremento en el ingreso per capita es uno de los principales elementos en la propuesta del modelo de la inequidad al que nos referimos anteriormente. Algunos especialistas concluyen que existe una correlación positiva entre educación y nivel de ingreso. Psacharopoulos (citado en Vélez,1997) argumenta que una política de aliento para mejorar los niveles de educación de la población menos favorecida, tendrá efectos positivos sobre la redistribución del ingreso. Porto (1998) también sostiene que en términos de gasto público, los recursos destinados a educación y salud tiene un efecto progresivo en la distribución del ingreso. Adams (1973) afirma que la población con mayores niveles educativos percibe, en general, un mayor ingreso en el mercado de trabajo, mientras que la menor educación aparece como uno de los determinantes principales para la presencia de pobreza.

En los últimos 40 años la relación entre educación y pobreza ha sido uno de los temas más recurrentes de la sociología educativa y de las estrategias de desarrollo económico en un gran número de países. Las diferencias en el acceso y calidad educativa intensifican las desigualdades sociales. La permanencia de la iniquidad educativa no hace sino reproducir el ciclo generacional de la pobreza (Rojas, 1995). El impacto de la educación en el ingreso, la productividad y desarrollo económico no es homogéneo, directo o estable entre grupos sociales y en el territorio, ya que está supeditado a una compleja red de factores de muy diversa índole (Muñoz Izquierdo, 1993).

Además de lo anterior, la oferta educativa y las oportunidades de empleo, se concentran sobre el espacio, lo cual condiciona el acceso universal. El desarrollo de la tecnología es otro elemento que condiciona el acceso a mejores oportunidades de empleo. Las generaciones sin educación enfrentan un cambio en la estructura ocupacional derivado de las formas de producción de bienes y servicios intensificado por el cambio tecnológico. El cambio tecnológico tiende a aumentar la demanda de trabajadores calificados y mejor capacitados, en contra de trabajadores no calificados y sin educación. La mayor demanda de capacitación y conocimientos propicia un aumento del nivel de educación formal.

De esta manera, es incuestionable el papel de la educación como un medio para el desarrollo y crecimiento, pero en busca de una política integral de desarrollo, y de una visión de equidad, ¿quién es el encargado? o ¿quién debe de proveer tal medio?.

2. El papel del Estado en la dotación de servicios públicos educativos

2.1 El Estado y la Política Social

Hace algunas décadas se pensaba que el Estado mediante sus instituciones y un esquema centralizado, podría planificar integralmente el desarrollo en todos los aspectos. Sin embargo, esta perspectiva ha dejado de tener fuerza. Se postuló entonces la necesidad de un Estado “mínimo” en términos de sus funciones, y que el desarrollo debería de quedar bajo la completa influencia del mercado (Kliksberg, 1998:15).

Como responsabilidad del Estado, la “política social” frecuentemente se dirige a sectores tales como la salud, la educación, la seguridad, los servicios y equipamientos, el empleo y en limitadas ocasiones a la vivienda. Cualquier sociedad donde existen garantías legales de seguridad social y de salud junto con la provisión de educación y eventualmente, de provisión de vivienda, es denominado “Estado de Bienestar” (Hill, 1992:22).

El Estado de Bienestar altamente participativo ha servido como un instrumento de pacificación en las sociedades capitalistas a partir de la Segunda Guerra Mundial. Las obligaciones que le son encomendadas explícitamente se orientan a suministrar apoyo y asistencia a los ciudadanos que sufren de las necesidades y riesgos característicos de las sociedades capitalistas.

Con los planteamientos económicos de la posguerra, el Estado de Bienestar fue redefinido principalmente a la luz de la doctrina keynesiana. Este llegó a concebirse como estabilizador interno político y económico, y no como una carga a la economía, el cual ayudaba regenerando las fuerzas de crecimiento económico y evitaba que la economía cayera en intensas recesiones. Lo anterior, ha llevado a una “sobrecarga” del Estado como resultado de los crecientes compromisos, que pretenden disminuir

los conflictos de clase y los fuertes ingresos económicos que requiere para financiar sus costos, los cuales –según los liberales–, llevan a imponer cargas fiscales y normativas fuertes al capital, que equivale a desalentar la inversión (Offe,1984).

La evolución del Estado de Bienestar ha sido resultado de diversos planteamientos opuestos. Por un lado, las doctrinas liberales pugnan por una menor intervención del Estado en el ambiente económico; por otro lado, los conservadores definen la postura de la participación del Estado como regulador y promotor de las actividades económicas. De ésta suerte, el capitalismo no puede existir *con* ni *sin* el Estado de Bienestar.

“La aceptación de Estado benefactor contemporáneo, de economía mixta como un hecho podría entrar en conflicto con los compromisos políticos de la izquierda antigua y nueva. La derecha tiene razón cuando sostiene que el gobierno no puede crecer sin límite; los recursos siempre son escasos. Por su parte, la izquierda la tiene cuando sostiene que los programas del Estado benefactor que dan como resultado el crecimiento del gobierno no se abandonarán fácilmente en una democracia... ”
(Rose,1998:45).

De esta manera, el papel que juega el Estado dentro de una gama de intervención social y económica, es particularmente importante, sobre todo en lo que se refiere a la definición y establecimiento de las condiciones sociales para la reproducción de la fuerza de trabajo. No obstante, si bien la labor social del Estado no ha resuelto los problemas sociales urgentes de las sociedades modernas, ha fomentado mejoras significativas en los niveles de vida durante el presente siglo (Midgley,1993).

Pese a su alta importancia y recurrencia en el discurso político, la política social del Estado pocas veces es definida claramente, e incluso acotada en términos de los sectores de atención. Generalmente es entendida como un conjunto de instituciones y acciones cuyo objetivo es generar el bienestar social (Laurell,1996:15). A

comienzos de los setenta, la política de bienestar era vistas como una medida paternalista ligeramente relacionadas con la legitimación del sistema, y no con la conservación del poder por el partido hegemónico del Estado (Brachet-Márquez, 334:1993).

La política social es un campo de definición muy complejo dentro de las políticas públicas, ya que entre las múltiples funciones desempeñadas por el Estado en las sociedades contemporáneas, muchas de ellas desarrolladas sobre todo a partir de la postguerra, se encuentran un amplio espectro de formas de intervención y de servicios prestados o directamente regulados por el Estado, al que se aplica el rótulo genérico de política social (Duhau, 1997:63).

Una serie de discusiones en los noventa emanaron de la preocupación por acotar los motivos y propósitos de la política benefactora, ya que no sólo se constituye en respuesta a las necesidades humanistas, sino además producto de la inequidad social. Hill (1992) argumenta que la política debe de ser interpretada dentro de un proceso de continua evolución del "Estado Benefactor" inspirado por ideales humanistas o para manipular al proletariado. El Estado Benefactor plantea la política social como instrumento para disminuir la inequidad producto del ejercicio de las fuerzas del mercado y de la distribución del ingreso, y se dirige principalmente a la población que carece de empleo productivo.

Es necesario considerar que en el marco de las políticas públicas, la política social puede tener tres diferentes connotaciones: primero, que las políticas que son identificadas como sociales, posiblemente no son formuladas e implementadas sólo con la idea de bienestar; segundo, que otras políticas no convencionalmente identificadas como políticas sociales, quizás hacen una comparable o igual contribución al bienestar; tercero que la política pública puede ser vista como un todo en el cual las políticas sociales están interrelacionadas con otras políticas públicas (Hill, 1992).

La especificidad de las políticas sociales debe ser entendida entonces en términos de sus interrelaciones con políticas económicas y estar referida a las decisiones diseñadas para tratar con varios problemas sociales. Según Sobrino, Garrocho y Rodríguez (1995) la política social puede estar definida a partir de cuatro perspectivas básicas:

- a) Como concepto filosófico: en un sentido abstracto, es un medio que utilizan colectivamente los miembros de organizaciones sociales y políticas para encontrar soluciones a los problemas que les afectan;
- b) Como producto consiste en conclusiones alcanzadas por los individuos encargados del mejoramiento de las condiciones de vida y organización social de la comunidad;
- c) Como proceso, las organizaciones sociales mantienen la búsqueda de mejores condiciones para sus miembros, las políticas sociales nunca terminan de desarrollarse plenamente, de manera continua se modifican conforme se alteran las condiciones y valores sociales; y,
- d) Como estructura para la acción, es tanto un producto como un proceso, asume la existencia de una política bien definida, la cual se puede implementar en el contexto de los cambios probables de valores, estructura y condiciones del grupo afectado.

En síntesis, sea cual fuese la definición de política social que adopte un gobierno, obliga al Estado a diseñar mecanismos para proveer servicios públicos. La diferencia en la intervención de los gobiernos está dada por la magnitud y el tipo de servicios considerados como responsabilidad social, por ello sus funciones y la forma en que se responsabilizan es muy variada. Desde el punto de vista neoliberal, el gobierno no provee determinados servicios públicos, en la búsqueda de un Estado eficiente en gasto y operación. Por todo lo anterior, la dotación de servicios públicos por parte del

Estado es importante, en la medida que asume los costos de dotación que ni el consumidor ni el sector privado pueden cubrir.

2.2 Los servicios públicos y los servicios educativos

En cualquier economía el gobierno juega un papel importante para inducir una asignación eficiente de los recursos y maximizar el bienestar social. Existen al menos cinco áreas que justifican su intervención (Garrocho,1993):

- a) La definición del marco legal,
- b) La administración y procuración de justicia,
- c) La corrección de externalidades,
- d) Funciones de subsidio para lograr igualdad de oportunidades y,
- e) La provisión de bienes públicos.

Los dos primeros puntos van estrechamente vinculados. La participación del gobierno en el marco legal se justifica desde la perspectiva de delimitar claramente los derechos de propiedad entre los agentes sociales y privados. Es papel del gobierno dotar a la sociedad de un conjunto de leyes y reglamentos que induzcan la existencia de mercados competitivos, tanto de bienes y servicios como de los factores de producción y que garanticen la igualdad de oportunidades de acceso a los mercados, de forma tal que los problemas económicos puedan ser resueltos de forma efectiva.

Las externalidades se presentan cuando las acciones de un agente económico privado generan efectos negativos o positivos sobre el bienestar de otros agentes, entre ellos los sociales. La intervención del Estado está justificada a partir de la definición de políticas orientadas a la utilización de incentivos –a través del sistema de precios– para las externalidades positivas y asignar costos para las negativas.

El subsidio del gobierno se orienta hacia los grupos sociales que por su bajo nivel de educación y salud, no tienen acceso a los mercados, principalmente al laboral. Es papel del gobierno emprender programas que incrementen la educación y la salud para mejorar las oportunidades de estos grupos en los diferentes mercados.

La provisión de bienes y servicios públicos es una de las formas de intervención del gobierno más común e importante. Los bienes públicos no pueden ser distribuidos en los mercados privados, dado que tienen tres atributos especiales: no-rivalidad, no-exclusión y no-rechazo.

No-rivalidad, significa que una vez que un bien o servicio se ofrece a un individuo, es posible ofrecerlo a todos los demás sin costo adicional; y, por otro lado, que consumidores adicionales pueden disfrutar del bien o servicios ofrecido sin afectar su calidad ni la cantidad consumida por el resto de los individuos.

La idea de no-exclusión, se refiere a que una vez que se ofrece un bien o servicio a un individuo, es imposible limitar su uso a los demás. Nadie puede ser excluido de la posibilidad de disfrutar de los beneficios de un servicio público, aun cuando exista o no la necesidad o el deseo de pagar por él.

El tercer atributo, no-rechazo, significa que una vez que se ofrece un bien o servicio, todos los individuos lo pueden adquirir o consumir.

A los bienes públicos que reúnen estos tres atributos se les llaman bienes públicos puros, a pesar de que esta condición es rara. Los ejemplos más citados son: el servicio de defensa nacional, el alumbrado público y el conjunto de leyes que regulan el funcionamiento de la sociedad. Inevitablemente, diversos factores afectan la pureza de los servicios públicos y por tanto su disponibilidad, calidad y eficacia. Los

servicios públicos de educación no son servicios públicos puros ya que se ven afectados, entre otros, por los factores geográficos² o espaciales.

Una definición más flexible, que se puede derivar de la estructura anterior diría que los servicios públicos son servicios comunitarios disponibles simultáneamente a todos los ciudadanos con los mismos estándares de calidad. Estos servicios tienen el propósito de satisfacer o aliviar ciertas necesidades sociales, lo que implica que su manejo y distribución requiere necesariamente la definición y jerarquía de las necesidades.

Ahora bien, en una sociedad en la cual existe un gran número de individuos, no es racional por parte de cada uno revelar el precio dispuesto a pagar por un servicio ya que aunque no lo pague, por el fenómeno de la no-exclusión, podría disfrutar del bien; además, la sociedad no revela sus preferencias, por ello, el gobierno determina la cantidad, y el costo de producción es financiado con la recaudación de impuestos. La participación del Estado en la provisión de bienes públicos se justifica, ya que al sector privado no le es rentable producirlos. En este sentido, si partimos de la premisa de que el Estado debe proveer los servicios públicos, es necesario entender la lógica de distribución de estos, en el territorio y entre grupos sociales, especialmente los de tipo educativo.

2.3 Distribución de los servicios públicos educativos

Dado el carácter comunitario de los servicios públicos, la naturaleza de su oferta está relacionada con necesidades y problemas que encuentran una aceptación pública general de responsabilidad colectiva, es decir, que para su solución dependen de la organización de la comunidad y que responden por ello a una demanda social. La ideología política y social prevaleciente define las necesidades de la comunidad, sus

² El efecto geográfico sobre la pureza de los servicios públicos será analizado en el siguiente apartado.

niveles de importancia y, consecuentemente la extensión y restricciones de la oferta de servicios públicos (Sainsbury, 1977).

Para que sea viable, la oferta de servicios públicos se fundamenta en la acción colectiva y, por tanto, involucra propósitos de redistribución social de recursos. La intensidad de la redistribución, es decir la calidad y magnitud de la oferta de servicios públicos se determina en un marco de compromisos entre los diferentes grupos que conviven en la sociedad. Grupos sociales distintos (con diferentes ideologías, intereses y valores) exigen diferentes políticas y metas de distribución social. Por ello, la provisión de servicios públicos en un momento dado expresa acuerdos parciales entre los diferentes grupos a lo largo del tiempo (Eyles, 1987).

El interés por incrementar la pureza de los servicios educativos se refleja en la preocupación de diversos gobiernos nacionales, incluyendo al de México, por ofrecer estos servicios con idénticos niveles de calidad al grueso de la población. La dotación de servicios es un objetivo básico en las políticas sociales, por ello casi todos los gobiernos están interesados en proveerlos y aceptan la responsabilidad de financiarlos y administrarlos.

En términos generales, toda sociedad está involucrada en tres procesos económicos básicos, a saber:

- a) Producción, generando todos los bienes y servicios que la sociedad requiere;
- b) Distribución, asignando los bienes y servicios entre la sociedad; y,
- c) Consumo, utilizando todos los bienes y servicios producidos.

Cabe establecer dos modelos de distribución que corresponden a los dos sistemas económicos predominantes: el sistema económico de administración central y el de mercado. En el primero, la producción y el consumo están regulados por la burocracia central y, en teoría, la equidad es el criterio principal de distribución. El

segundo, supone que la producción depende de la demanda, que ésta refleja preferencias individuales por bienes y servicios y que además depende de los precios y de la cantidad de bienes que ofrecen. Dos ideas son centrales en este sistema: la soberanía del consumidor (es decir, que el consumidor es el mejor juez de su propio bienestar) y el individualismo metodológico (las personas son libres de tomar decisiones racionales para maximizar su bienestar con base en sus preferencias) (Pinch,1985).

Ambos sistemas de producción experimentan problemas. El mercado, por ejemplo, tiene diversas fallas que distorsionan su funcionamiento y que provocan que las elecciones de los consumidores no sean totalmente libres. La oferta de bienes y servicios está determinada por el interés de los productores y por factores culturales y socioeconómicos que influyen de manera determinante en la elección del consumidor. En las economías de mercado, el poder de compra es el principal factor que regula la distribución de bienes y servicios. Como consecuencia, la producción de bienes y servicios está determinada a su vez por los beneficios económicos previstos por los productores (los que son proclives a manipular el mercado), no por las necesidades de la sociedad (Timus,1963).

A pesar de las presuntas ventajas del sistema de mercado sobre el de administración central, en las sociedades capitalistas existen diversos servicios que requieren enormes cantidades de recursos y que son financiados y ofrecidos por el sector público (en clara contradicción con las reglas del mercado). Una explicación de esto es que la incapacidad de algunos grupos para solventar ciertos servicios fundamentales, junto con las desigualdades generadas en las economías de mercado, han generado fuertes presiones políticas (por parte de sindicatos, reformistas sociales, partidos políticos, intelectuales, burocracia y diversos intereses comerciales y financieros) para ofrecer servicios financiados y administrados por el Estado. Si se acepta esta explicación, entonces la decisión de distribuir servicios

desde el sector público se debe a la existencia de objetivos sociales traducidos en acciones políticas (Hill,1988).

Existen diversas interpretaciones políticas de los servicios públicos. Estos pueden ser entendidos como conquistas legítimas de la clase trabajadora; como compromisos sociales con las necesidades colectivas: como promotores de estabilidad de la organización social; o, como un elemento de control social sobre los usuarios de los servicios. En el extremo, los servicios públicos son considerados benéficos y necesarios para incrementar el bienestar de los grupos más pobres de la sociedad, o bien, como un medio de apoyar y sostener las desigualdades del *estatus*, preservando los intereses de algunos grupos y legitimando sus posiciones de poder (Sainsbury,1977).

Para algunos, los servicios sociales básicos (como los de salud y educación) se ofrecen porque son parte esencial de la vida en sociedad. No son regalos humanitarios sino compensaciones parciales por tareas sociales realizadas y/o por inconvenientes sociales soportados. Son parte del precio que la sociedad debe pagar a ciertas personas por el sacrificio que hacen para que progrese la comunidad (Titmus,1968). Se ofrecen servicios públicos para garantizar niveles mínimos aceptables de salud y bienestar de la fuerza de trabajo y para sostener el modo de producción capitalista.

La evolución del Estado y su participación en la dotación de servicios públicos se ha manifestado en la práctica en documentos normativos. Desde la constitución, hasta algunas leyes y reglamentos describen como responsabilidad del Estado la dotación de servicios públicos. Sin embargo, la disponibilidad de servicios públicos está ampliamente limitada por la capacidad financiera del Estado.

Diversos factores afectan la pureza de los servicios públicos y por tanto su disponibilidad, calidad y eficacia. Entre estos factores se destacan los de naturaleza

geográfica, los cuales han sido clasificados para su análisis en factores de jurisdicción, de accesibilidad y externalidades (Pinch, 1985).

Los factores de jurisdicción se refieren a las diferencias cualitativas y cuantitativas que existen en la provisión de servicios públicos entre diferentes áreas o jurisdicciones político administrativas. Usualmente, las áreas más ricas ofrecen más y mejores servicios públicos, por tanto, los servicios públicos que puede recibir una persona están relacionados directamente con su localización individual.

Diversos servicios tienen una localización puntual en el espacio (escuelas, parques, tomas de agua, hospitales), lo que implica que los usuarios tienen que trasladarse hasta el punto de servicio para poder utilizarlos. Los factores de accesibilidad están relacionados, precisamente, con los costos tangibles e intangibles que implica el traslado a los servicios públicos. Estos factores de jurisdicción y accesibilidad influyen necesariamente en la movilidad social.

En teoría los bienes y servicios públicos deben ser igualmente disponibles para toda la población, la localización puntual de los servicios provoca que la distancia que los separa de los consumidores no sea la misma y, por tanto, que no sean igualmente accesibles. Aun si los servicios se ofrecen gratuitamente, los individuos tienen que pagar el costo de traslado (precio del transporte, inconveniencias, tiempo); y, mientras más largo sea el trayecto mayor será el costo de acceso. De acuerdo con los principios de la oferta y la demanda, los incrementos en el costo afectan negativamente la cantidad y calidad de los bienes y servicios que se pueden consumir. Es de esperarse, por tanto, que a cierta distancia el traslado alcance un precio tal que resulte incosteable utilizar el servicio.

Sin embargo, la cercanía de los servicios públicos no siempre es deseable. Algunos servicios (o unidades de servicio) generan más efectos (externalidades) negativos que positivos en las áreas circundantes. Las externalidades se definen en este

contexto, como un efecto indirecto de la localización de un servicio público. Es difícil evaluar las externalidades, ya que muchos de sus efectos no son cuantificables y su importancia se relaciona directamente con el sistema de valores prevaleciente (Pinch,1985). El efecto puede ser positivo, cuando se transmiten beneficios al área circundante; o negativo cuando en lugar de beneficios se emiten costos. La localización individual respecto a las unidades de servicios públicos definirá en parte la manera como se distribuyen los costos (externalidades negativas) y los beneficios (externalidades positivas) generados por los servicios.

Por lo anterior, la localización de los servicios públicos tiene un doble efecto. Primero, sobre su costo de consumo, es decir, el costo que el usuario debe pagar por acceder a él, aunque el costo de suministro para el usuario sea nulo; en otras palabras, el usuario paga por desplazarse al lugar donde se ubica el servicio, aunque el Estado absorba eventualmente el costo de suministro. El segundo efecto depende del tipo de servicio que sea y de su localización, lo cual puede generar beneficios o costos a su medio ambiente inmediato. Sin embargo, si bien existe un doble efecto de su localización, las condicionantes de su localización y/o provisión, son un poco más complejas.

Como se ha planteado, los sistemas económicos condicionan las formas de distribución de los servicios, y con ello su localización. La provisión de bienes y servicios en el sistema de administración central es regulada por la burocracia; sin embargo, existen diversos factores que condicionan su producción y distribución. Según Ziccardi (1985) la provisión de bienes y servicios colectivos se empezó a politizar, y el Estado asumió el carácter de interlocutor de las demandas planteadas por las organizaciones sociales, partidarias y comunitarias. Si aceptamos este enunciado, la provisión de servicios públicos puede entenderse como una estrategia –limitada e insuficiente– de los gobiernos, para reducir las desigualdades sociales. Los gobiernos prefieren preguntar cómo se puede reducir las desigualdades en lugar de por qué existen y cómo es posible prevenirlas.

Con base en lo anterior, podemos afirmar que no es posible entender la provisión de los servicios públicos en un espacio y tiempo determinados sin considerar el entorno geográfico, político, social, económico y cultural. Las tensiones específicas entre el Estado, el capital y los grupos sociales definen la distribución, rango, naturaleza y propósito de los servicios públicos. De la misma manera, la distribución de servicios públicos territorialmente diferenciados tiene un impacto sobre la estructura económica, política y cultural de una sociedad.

En este sentido cabe preguntarse, ¿la distribución focalizada de los servicios, más que promover un desarrollo socio-espacial equitativo, podría intensificar las desigualdades?

3. Las Desigualdades Sociales en el Territorio

El propósito de este apartado es introducir los elementos importantes que caracterizan las desigualdades sociales y sus conceptos asociados, aunque esto sea a un nivel básico. El punto de partida es el entendimiento del concepto de desigualdad como prefijo de lo social. Además, especificaremos la forma de analizar las desigualdades sobre el territorio, a partir de la interpretación de un indicador y sus componentes.

La connotación básica de las desigualdades involucra la distribución de elementos entre los miembros de una población. Elementos de tipo cultural, físico, económico que la hacen particularmente diferente de otra en el lugar y en el momento donde viven. Es decir el estudio de la desigualdad implica una dimensión espacial y una temporal.

Frecuentemente el concepto de desigualdad es asociado al de justicia en general, y justicia social en particular, lo cual involucra la distribución equitativa de beneficios

entre la población. Existen teorías como el utilitarismo, liberalismo e igualitarismo, que pueden explicar el fenómeno de la justicia social vinculado al de igualdad con elementos comunes. Sin embargo la elección de alguna de ellas dependerá de los juicios morales del investigador o de las variables seleccionadas para el estudio.

Los elementos más comunes de las teorías coinciden en referir a lo social, lo económico y lo político como aquello que hace a una sociedad igual o diferente a otra. En este sentido, entre un país y otro, una provincia y otra e incluso entre una localidad y otra, siempre existirán ciertas desigualdades en las condiciones de vida, las cuales se pueden reducir al mínimo pero nunca desaparecer. La gente que vive en las montañas siempre tendrá diferencias en las condiciones de vida de la población que vive en la planicie (Smith, 1994).

Smith (1994) hace particular énfasis entre la desigualdad y la justicia social. Centra su análisis en la idea de un estándar mínimo de vida y las necesidades humanas básicas; es decir, en cómo las necesidades humanas son satisfechas. La idea de desigualdad en el más amplio sentido se refiere a la provisión de un bien o grupo de bienes que caracterizan un estado o condición de la población. La igual distribución de estos bienes y su resultado en una sociedad y en el tiempo, caracteriza la igualdad social, y es una condición que complica la aplicación de políticas.

Doreen Massey (1989), por su parte, asume que las desigualdades siempre han existido, pero que la fuerza que las produce es resultado de la atracción de un área, a partir de las actividades económicas y no la desigualdad propiamente entendida como la diferencia en los niveles de vida, e ingreso per cápita. En otras palabras, la desigualdad geográfica se presenta como resultado de los cambios en la distribución de los requerimientos de la producción y de sus procesos. Bajo este contexto, la división del trabajo es un útil elemento para el análisis de las desigualdades, ya que identifica los flujos de atracción de la región más que el *stock* de sus recursos. Lo anterior da lugar a la manifestación de fuerzas que hacen a una región ser más

atractiva que otra. Los cambios en el proceso estructural de la producción motivan a la movilización de los migrantes y a las desigualdades regionales.

Lo anterior nos remite a diferencias espaciales que condicionan el modo de vida de las personas, en su modo de manifestarse y quizá en la manera de realizar sus actividades, producir y construir su espacio. De esta manera, existen diferencias en las formas de vida de las personas, en sus hábitos, costumbres, actitudes, alimentación y forma de habitación. Además de lo anterior, las desigualdades sociales sobre el territorio y la necesidad de disminuirlas son un discurso recurrente de las políticas de Estado. Bajo la lógica anterior las desigualdades siempre existen pero, ¿son malas o necesarias? y ¿a quién benefician las políticas de gobierno, a los individuos o a los espacios?.

La referencia empírica estudiada por Smith (1994) le permite afirmar que *más igualdad es mejor*, y que la justicia social es la manifestación de la reducción de desigualdades: es un proceso para regresar a la igualdad. Para este autor, el estado de igualdad es prácticamente imposible, y no es por tanto necesario establecerlo como un compromiso para ser resuelto por las políticas en la actualidad.

Winnick (1966) afirmó que la elección entre la prosperidad de los lugares y la prosperidad de los individuos es el tema central de la Política Regional. La prosperidad entre lugares exige que la ayuda se centre en unidades del espacio subdesarrolladas, deprimidas o barrios bajos; mientras que la prosperidad entre individuos, centra su atención en los individuos pobres, marginados, o menos privilegiados, entre grupos. La política a favor de la igualdad regional puede contribuir a solucionar los problemas de desigualdad entre individuos debido a una distribución desigual del ingreso sobre el territorio, lo cual equivale a maximizar el bienestar de la población en un espacio determinado.

Consideraciones Finales

Disminuir la pobreza y las desigualdades es uno de los sueños más viejos de la sociedad. Sin embargo, todo indica que los esfuerzos internacionales tendientes a combatirla han sido infructuosos. Las estadísticas internacionales muestran que cada año aumentan los habitantes del planeta que viven en condiciones de pobreza (Kliksberg, 1998). La educación actualmente se concibe como un detonador en el mediano y largo plazos, para avanzar en el desarrollo y en el crecimiento de una sociedad.

La evidencia empírica ha demostrado que la educación permite eventualmente reducir los niveles de pobreza y las desigualdades sociales, esto último mientras se garantice el acceso universal. Sin embargo, estos efectos parecen estar también condicionados a otras situaciones como la salud y la alimentación. Bajo este planteamiento, el desarrollo social resultado del incremento en los niveles educativos, por sí solo, podría ser una utopía.

El Estado Benefactor ha promovido la educación como una forma de política social. Este modelo de Estado, así como el de bienes públicos puros, permite hacer referencia y entender una amplia gama de intervención estatal en una economía de mercado. El Estado, a través del gobierno, cuenta con recursos económicos derivados de los impuestos para realizar sus funciones, una de las principales es financiar la provisión de bienes públicos. Estos recursos económicos reciben el nombre de gasto público.

La elección para la localización de los bienes públicos no depende de la elección del consumidor, sino más bien, de los criterios de los responsables de su provisión, el Estado a través del gobierno. En este sentido, la localización de un bien público en una determinada parte del territorio tiene efectos secundarios:

- a) Aunque su producción es financiada por el Estado, su consumo tiene un costo para la sociedad, mediante el recurso pagado para desplazarse al lugar donde se provee tal bien, además, el financiamiento es obtenido de impuestos, de cualquier manera, el bien público tiene un costo;
- b) La localización del bien genera externalidades positivas o negativas para el medio circundante, lo cual implica un costo extra; y,
- c) La distribución de bienes es desigual en el territorio, la población beneficiada aumenta, conforme está más cercana al bien, hecho que condiciona el acceso a toda la población, lo cual de alguna manera define un tipo de desigualdad.

Conforme un determinado espacio concentra bienes públicos, ofrece más ventajas a su población, y dada la limitada capacidad para financiar más bienes, la población en desventaja es aquella ubicada a mayor distancia de la concentración, lo cual es típico entre el medio urbano y rural. Además, el efecto de concentración de población y con ello el de bienes produce economías de aglomeración, que no se encuentran en localidades dispersas, por lo que es más difícil y de menor impacto proveer el bien en estos lugares. Bajo esta lógica la distribución de bienes públicos está en función de la población beneficiada, efecto que puede intensificar las desigualdades regionales.

La distribución de bienes públicos de tipo educativo, de salud y el apoyo a la alimentación a partir de políticas sociales definidas por el Estado permite contar con los tres principales elementos para la formación de capital humano, el cual ha sido entendido como una alternativa para el desarrollo de largo plazo “desde abajo”. Una sociedad con mayor capital humano, cuenta eventualmente con mejores oportunidades de acceder al mercado laboral, en el entendido de que éste demanda cada vez más personal preparado y especializado, por el empleo de nuevas tecnologías en los procesos productivos. Por el contrario, una sociedad con menor capital humano, esta condicionada a depender en mayor medida del “Estado Benefactor”, y con ello, no poder competir en el mercado laboral, ni mucho menos

ser un factor para la localización de fuentes de empleo, elemento que detona el círculo pernicioso de la pobreza.

En este sentido, la economía de la educación es una teoría que respalda la formación de capital humano como eje para que una sociedad alcance el tan anhelado desarrollo en el largo plazo. La evidencia ha demostrado que conforme se incrementa la educación formal, la pobreza tiende a disminuir. A partir de lo anterior, gran parte de los recursos del gobierno se orienta a este rubro, los recursos son distribuidos –al menos teóricamente– con base en la definición de políticas públicas. A partir de la magnitud de recursos destinados a la educación, la pregunta natural sería: ¿es suficiente con apoyar la educación, orientando mayor cantidad de presupuesto?. Para responder esta pregunta tendría que hacerse una evaluación de la eficacia y eficiencia de las políticas públicas, con el objetivo de explorar los planteamientos del Gobierno del Estado de San Luis Potosí, y medir la eficacia de las políticas educativas en el cumplimiento de los objetivos de equidad y como base para la formación de una sociedad “más desarrollada” –según el discurso político–, el siguiente capítulo presenta un resumen de las propuestas federales y estatales en este renglón.

CAPÍTULO 2 LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS EN MÉXICO Y EN EL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ

Introducción

Durante la mayor parte del siglo XX, el impulso a la educación en el país tuvo importantes efectos sobre las transformaciones sociales. El apoyo a la educación pública, desde el nivel básico hasta el posgrado, abrió oportunidades significativas de movilidad social y mejoramiento económico. El enfoque de la educación actualmente se entiende como factor de progreso y fuente de oportunidades para el bienestar individual y colectivo, ya que repercute en la calidad de vida, en la equidad social, en las normas y prácticas de la convivencia humana y en los estándares de bienestar material de la sociedad.

Las políticas educativas en México han dado preferencia a atender el rezago, incrementar la cobertura, y elevar el nivel educativo. En las últimas tres décadas del siglo XX, el analfabetismo disminuyó hasta situarse en 9.5%, la escolaridad promedio en 1970 era de 3.7% para hombres y 3.1 para mujeres, y en 2000 se incrementó a 7.8 y 7.3 respectivamente; y, la matrícula se aumentó 164%, al llegar a 29.7 millones. Sin embargo, aún existen retos importantes: la deserción es alta, sobre todo en secundaria, sólo 76 estudiantes concluyen sus estudios de cada 100 que se inscriben³. El gobierno federal actual se ha propuesto en su Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 orientar sus políticas, en un horizonte de 25 años, para incrementar la cobertura de educación al 100%, la escolaridad promedio a 12 años y erradicar el analfabetismo.

La situación del estado de San Luis Potosí (SLP) no es diferente a este comportamiento. El Gobierno del Estado considera la dinámica del Sector Educativo

como una de las estrategias fundamentales para el fortalecimiento económico, productivo y social de la entidad. La educación se entiende como una condición indispensable para elevar la calidad de los recursos humanos, disminuir las desigualdades, desarrollar capacidades, transmitir conocimientos, crear e innovar. Por lo tanto, en congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Nacional de Desarrollo Educativo 1995-2000, se parte de la convicción de que la riqueza de los países reside en las personas, que es indispensable su formación integral y su participación responsable en todos los ámbitos sociales, y, que por tanto se debe aspirar a una educación a partir de cuatro vertientes: calidad, equidad, cobertura y pertinencia para ampliar las oportunidades educativas que faciliten el desarrollo de la persona y el bienestar social.

El Sistema Educativo Estatal de San Luis Potosí (SLP) en el ciclo escolar 1990-1991 atendió a 636,279 alumnos desde educación inicial hasta posgrado; y a 682,514 en el ciclo escolar 1995-1996, lo que representa un aumento del 7.3%. La matrícula de nivel primaria en el período 1990-1991 a 1995-1996 se incrementó en 7,925 alumnos, que representó 2.1%; más de 2 veces el crecimiento del grupo de población de 6 a 14 años⁴.

Los principales retos en SLP se orientan a mantener la cobertura, con especial atención en la zona rural (localidades menores a 2,500 habitantes); elevar la calidad; disminuir la reprobación en el nivel medio superior, secundaria y primaria y la deserción en el nivel medio superior, secundaria, primaria y preescolar; orientar la equidad, para atender a la población de las localidades que no cuentan con equipamiento o con baja calidad educativa, a partir de apoyos especiales como los programas compensatorios; y, mejorar la pertinencia, es decir, orientar la educación a las necesidades productivas, así como a las características propias de los diferentes grupos sociales.

³ Datos obtenidos de Secretaría de Educación Pública (1999) "Perfil de la educación en México".

En este sentido, la educación es considerada actualmente como un factor de éxito para el crecimiento económico y territorialmente como una ventaja comparativa. Las políticas públicas se orientan a mejorar las condiciones de la educación en la población, incrementar la cobertura, con criterios de pertinencia, equidad y calidad. Sin embargo, el reto de los gobiernos parte de la educación básica como condición para avanzar en la profesionalización de su fuerza de trabajo y generar mejores condiciones de ingreso y crecimiento “desde abajo”.

1. Las Políticas Educativas en México

1.1 La Institucionalización y los Principales Retos de la Educación en México

Los antecedentes más remotos de la educación en México apuntan a un vínculo estrecho con la llegada de las ideas liberales que se gestaron en Europa desde el siglo XVIII. La primera institución que se encargó de la educación pública fue la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores (1821-1836). Posteriormente siguió el Ministerio del Interior, el cual además de la instrucción pública se encargaba de los Negocios Eclesiásticos y de Justicia. Para 1841 se creó el Ministerio de Instrucción Pública e Industria. A mediados del siglo XIX, el ramo educativo pasó al Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores, y en 1856 se forma el Ministerio de Relaciones Interiores, Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública (Guevara, 1997).

El segundo Imperio 1864 -1867 crea sus propias instituciones. La educación estuvo entonces atendida por el Ministerio de Instrucción Pública y Cultos. Al triunfo definitivo del proyecto liberal en 1867, el gobierno de Benito Juárez estructura la Secretaría de Estado y del Despacho de Justicia e Instrucción Pública, siguiendo el

⁴ Datos obtenidos del Gobierno del Estado de San Luis Potosí (1996) Programa de Mediano Plazo de Educación.

espíritu de las Leyes de Reforma, la enseñanza pública adquiere el carácter de laica, gratuita y obligatoria y se ocupa de la educación hasta 1905.

El régimen porfirista crea la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, la primera que tuvo la única responsabilidad de atender la educación de los mexicanos, desligada del ramo de Justicia o de cualquier otro. Sin embargo, durante los años de lucha revolucionaria, el Gobierno Federal no pudo atender la educación a nivel nacional y cada entidad procuró por las escuelas de su jurisdicción incluyendo la Capital de la República. En Mayo de 1917 desaparece la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, la educación elemental en todo el país pasa a depender de los Ayuntamientos y la educación superior del Departamento Universitario y Bellas Artes. En 1921 se crea la Secretaría de Educación Pública (SEP), e inicia la organización del Sistema Educativo Nacional y una acción educativa nacionalista. Desde entonces, la SEP ha tenido la responsabilidad de hacer realidad la función educativa del Estado Mexicano establecida en el Artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En mayo de 1992, las autoridades educativas federales, los gobiernos de los 31 estados de la República y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) suscribieron el "Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica" (El Acuerdo). Los firmantes se comprometieron a reorganizar el sistema escolar, replanteando el federalismo educativo. Ello significó la transferencia del control de los servicios federales de educación básica al ámbito estatal –como en la época revolucionaria–. A partir de entonces, los gobiernos estatales son responsables del funcionamiento de todas las escuelas de su jurisdicción, se descentralizó la administración y el control de casi 100 mil planteles de educación básica con todos los elementos técnicos y administrativos, bienes muebles e inmuebles, derechos y obligaciones y, 700 mil profesores del SNTE, así como, los recursos financieros utilizados para su operación. La federación se comprometió a

transferir recursos para que cada gobierno estatal estuviera en posibilidad de ofrecer el servicio educativo a su cargo, con la cobertura y calidad necesarias.

El segundo compromiso del Acuerdo fue la reformulación de los contenidos y materiales de la educación básica, que habría de comprender en adelante los niveles de preescolar, primaria y secundaria. Para cumplir con este cometido, se reformularon los planes y programas de estudio de la educación primaria y secundaria y, sobre esta base, se inició la elaboración de nuevos libros de texto gratuito para los seis grados de la educación primaria, así como la producción de materiales educativos complementarios que se difundieron a partir de 1993.

El tercer punto del acuerdo fue la revaloración de la función magisterial, traducido en el crecimiento real de las percepciones de los profesores, en la actualización permanente de los educadores y en su desarrollo profesional. Un punto central fue la creación de la Carrera Magisterial, para estimular el trabajo en el aula y la actualización continua. Los gobiernos federal y estatales se comprometieron, además, a procurar incrementos continuos en sus aportaciones al gasto educativo.

Por su parte, la Ley General de Educación, promulgada en 1993, amplía y refuerza algunos de los principios establecidos en el artículo tercero constitucional, y su promulgación, ha significado un avance hacia una mayor claridad jurídica de los servicios educativos particulares. Esta ley precisa las atribuciones que corresponden al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Educación Pública, y las propias de los gobiernos de los estados en materia de educación. Es responsabilidad de la federación y de las entidades federativas ejercer una función compensatoria encaminada a eliminar las carencias educativas que afectan con mayor gravedad a determinadas regiones y estados. La Ley reitera el papel del Estado como promotor de la educación media superior, superior y otros tipos y modalidades, –como la educación para los adultos– y, sienta las bases de un esquema de formación para el trabajo vinculado con las necesidades del sector productivo.

A pesar de los esfuerzos por mejorar la calidad, cobertura y pertinencia de la educación con el sector productivo, aún existen muchos retos. Según datos de la SEP, para 1999 el 60% de los niños que inician la educación básica aprueban el sexto grado. Adicionalmente, los estudiantes egresados de sexto año de primaria obtuvieron una calificación promedio de dos puntos, en una escala de uno a diez, en exámenes estandarizados, y particularmente de 1.6 en ciencias sociales y matemáticas (SEP, 1999). En otro estudio, Guevara (1997) señala que 16 de cada 100 estudiantes egresados del sexto año –tanto de escuelas públicas como privadas– pasaron un examen estandarizado de conocimientos generales, con un promedio general de 4.8 puntos en una escala de uno a diez. En ambos casos, la evidencia disponible muestra que terminar la primaria no es lo mismo que adquirir educación y habilidades básicas para incorporarse competitivamente al sector productivo o continuar con estudios de educación básica.

Por supuesto, los resultados educativos reflejan notables diferencias sociales. Como se mencionó en el capítulo uno, el aprovechamiento escolar de los estudiantes se relaciona con los niveles de ingreso y educativo de los padres, ya que afectan las condiciones materiales para la realización de sus actividades, sus niveles de nutrición, sus condiciones de salud, sus hábitos, y el ambiente familiar que anima o inhibe el aprovechamiento escolar. A nivel regional también se manifiestan las desigualdades en materia de educación. Los estados más pobres del país son los que presentan niveles de analfabetismo más elevados: Oaxaca, Guerrero y Chiapas tienen niveles de analfabetismo seis veces mayores que Chihuahua, Baja California o el Distrito Federal. Además, mientras los primeros tienen un grado de escolaridad promedio entre tercero y cuarto de primaria, el Distrito Federal, Nuevo León o Baja California alcanzan el segundo de secundaria (Sobrino, 1993).

Además de las desigualdades regionales prevalecientes, podemos señalar seis de los principales retos del Sistema Educativo Nacional, de manera general:

- a) Existe un volumen considerable de población que no puede acceder al sistema educativo. Para 1990, según los datos del censo de población, 16.6% de los mexicanos con edades de cinco años y más no tenía instrucción primaria, lo que significaba, en términos absolutos, más de 13 millones de personas (Padua,1984);
- b) Existen niveles diferenciales de acceso, cantidad y calidad educativa entre el sector urbano y rural. Para 1990, 28.7% de la población del país residía en localidades menores a 2,500 habitantes, en las que sus niveles educativos eran apenas entre uno y tres años de escolaridad por habitante. A principios de los ochenta en Aguascalientes, los resultados educativos tendían a ser más bajos en el medio rural que en el urbano (SEP, 1983);
- c) Se observa un alto índice de deserción escolar, sobre todo al interior de cada nivel educativo. Con base en un estudio reciente realizado por la OCDE sobre el examen de las políticas nacionales de educación en México (véase Expansión,1997), se desprende que para 1996, de cada 100 alumnos que ingresaban a primaria, 62 la concluían. De ellos, 53 ingresaban a secundaria y terminaban 40. De los egresados de secundaria, 25 entraban a bachillerato y siete a una profesional técnica terminal. De los que ingresaban a bachillerato sólo 15 terminaban, mientras que tres lo hacían en la profesional técnica. A nivel superior ingresaban 11, de los cuales cinco egresaban de la licenciatura y tan sólo 3 concluían sus estudios en forma definitiva. En síntesis, de cada 100 alumnos que ingresan a primaria, sólo tres finalizan con éxito la educación universitaria (Padua,1984);
- d) El gasto público en educación ha crecido en lo que va de la década. En 1990 representó 2.6% del PIB, aumentando a 4.4% para 1994 y 5.3% para 1996. Sin embargo, a pesar de su incremento absoluto real, dicho gasto se encuentra aun por abajo de la normatividad propuesta por la ONU, la cual ubica el gasto deseable en 8% (Padua,1984);

- e) Existe una relación entre migración y educación. Los emigrantes están menos capacitados en relación con la población del lugar de destino, que es muy común en el movimiento migratorio rural-urbano, pero no tanto para la migración urbana-urbana, en la cual los migrantes presentan elevados niveles de educación, por lo que las ciudades de destino se convierten en fuente de acumulación de capital humano (Padua,1984); y,
- f) La educación que se imparte en las comunidades indígenas adolece de varios elementos, entre los que sobresalen: falta de planteles escolares, ausencia de profesores y su falta de preparación, acceso limitado a material didáctico, y la imposición de un modelo educativo nacional que no respeta costumbres y tradiciones relacionados con los procesos productivos comunitarios y la inserción temprana de la población a las actividades agropecuarias (Zamora, 1996). Estos elementos contribuyen a que la eficiencia terminal en la educación primaria para indígenas sea 53% contra 62% del promedio nacional, y los índices de deserción y reprobación son 25% más elevados en la población indígena respecto de la población nacional (Padua,1984).

A partir del rezago identificado a principios de los noventa, el gobierno federal y estatal impulsaron estrategias y acciones para abatirlo, a partir de la definición de políticas congruentes con el acuerdo de modernización, y con la importancia que cobró la educación en la formación de capital humano.

1.2 La Política Educativa en México

En atención al rezago observado y a las desigualdades en materia educativa, la política en México ha buscado contribuir al desarrollo general del país, intentando favorecer la redistribución del ingreso. El Programa Nacional de Desarrollo Educativo 1995-2000 señala a la equidad, la calidad y la pertinencia de la educación como los principales desafíos del sector. En materia de educación básica destaca el propósito de proporcionar un servicio de calidad a todos los niños y jóvenes. El programa proponía como meta que hacia el inicio del 2001, la escolaridad media de la

población de 15 y más años de edad fuera superior a los 7.5 grados y que para el 2010 se elevará a 9.0 grados (excluyendo el nivel preescolar). En 1990, la escolaridad promedio de este grupo de la población era de 6.5 grados, para 2000 se elevó a 7.6, superando en 0.1 años la meta planteada.

Para el logro de estas metas, el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000 estableció las siguientes estrategias y acciones fundamentadas:

- a) De Equidad. Favorecer a la población en desventaja: indígenas, jornaleros agrícolas y comunidades marginadas del país. Fortalecer y ampliar el alcance de los programas compensatorios dirigidos a los niños de las escuelas con mayores rezagos, y participar en la puesta en práctica de estrategias multisectoriales de combate a la pobreza extrema, en coordinación con las autoridades de salud, nutrición y desarrollo social.
- b) De Calidad. En materia de contenidos curriculares, poner a prueba y actualizar permanentemente los planes de estudio y los libros de texto gratuitos. Difundir información entre maestros y padres de familia sobre los propósitos educativos que se persiguen en cada grado y nivel, así como apoyar a los profesores en el conocimiento y la puesta en práctica de los planes y programas de estudio. La formación y la actualización permanente de los profesores constituye una de las más altas prioridades del Programa y establece el compromiso de efectuar una transformación profunda en el sistema de formación inicial de los profesores que incluya el fortalecimiento académico de las escuelas normales; paralelamente a la operación de un programa de actualización destinado al personal en servicio de los tres niveles de la educación básica y la instalación de 500 Centros de Maestros, equipados con bibliotecas y recursos audiovisuales y de informática para apoyar esa actividad.
- c) De Evaluación y Planeación. Contribuir a la creación de una auténtica cultura de la evaluación entre los diversos agentes involucrados en el proceso educativo, mediante la constitución de un sistema que mida en forma precisa los resultados

de la educación. Alentar la investigación educativa con el fin de sustentar la toma de decisiones estratégicas sobre bases mejor fundamentadas. Reforzar las funciones y capacidades de planeación en las entidades federativas y el desarrollo de sistemas de información acordes con la realidad de la federalización de la educación básica.

- d) De Organización y gestión escolar. El programa establece el propósito de alentar un trabajo más articulado y corresponsable entre los maestros, directivos, supervisores escolares y la comunidad. Avanzar en la descentralización de los servicios de construcción, mantenimiento y equipamiento de los espacios educativos. Usar intensivamente los medios de comunicación y el manejo de información como recurso para llevar los servicios educativos a la población que carece de ellos y, al mismo tiempo, ampliar las posibilidades de la educación de tipo regular.

El programa establece particularmente para la primaria, organizar la enseñanza y el aprendizaje de contenidos básicos, para que los alumnos desarrollen las habilidades intelectuales y los hábitos que les permitan aprender permanentemente y con independencia, así como actuar con eficacia e iniciativa en las cuestiones prácticas de la vida cotidiana, tales como la lectura y la escritura, la expresión oral, la búsqueda y selección de información, y la aplicación de las matemáticas en su vida diaria; que adquieran los conocimientos fundamentales para comprender los fenómenos naturales, en particular los que se relacionan con la preservación de la salud, con la protección del ambiente y con el uso racional de los recursos naturales, así como aquellos que proporcionan una visión organizada de la historia y la geografía de México; y, que se formen éticamente mediante el conocimiento de sus derechos, deberes y la práctica de valores en su vida personal, en sus relaciones con los demás y como integrantes de la comunidad nacional.

Para el 2001, el gobierno federal planteó la educación como la base para el desarrollo y para construir nuevas oportunidades de progreso; la transformación

educativa resulta indispensable para ampliar y propiciar la formación de capacidades de la población, como ventaja comparativa en el contexto internacional. Desde esta propuesta, el sistema educativo mexicano debe responder a las exigencias del cambio económico, político y social del país; acabar con la disparidad de oportunidades en el acceso a los servicios educativos; y, lograr que la población reciba educación de calidad que satisfaga sus necesidades y expectativas. El reto planteado para los próximos años es construir un renovado sistema educativo con beneficios perceptibles y aprovechados por los individuos, las familias, las distintas comunidades y regiones.

Sin embargo, la política federal no tendría sentido, sin una propuesta estatal congruente con las fines y metas establecidas, ya que sin lugar a duda, en el marco del federalismo, del Acuerdo y el correspondiente proceso de fusión de los sistemas federal y estatal, surge un gran reto para impulsar el desarrollo educativo integral.

2. Las Políticas Educativas en el Estado de San Luis Potosí

El proceso de descentralización de la educación, caracterizado principalmente por la transferencia de recursos de la federación a los estados, ha exigido el planteamiento de políticas eficientes que permitan optimizar los recursos disponibles, además de la modernización de las estructuras administrativas y jurídicas. La Ley de Educación del Estado de San Luis Potosí en su artículo 22 fracción II menciona como atribución de la autoridad educativa estatal planear, programar, presupuestar y evaluar los programas educativos. Esta ley incluye además en su título I capítulo IV, la obligación del Gobierno del Estado de financiar los servicios educativos; y en su título II capítulo IV define los mecanismos de evaluación como sistemáticos y permanentes.

El Plan Estatal de Desarrollo 1993-1997 planteó como el principal objetivo de este sector, elevar la calidad de la educación, ampliar la cobertura del servicio y mejorar la

capacitación del magisterio. Adicionalmente, buscaba la implantación de procesos de calidad total en los responsables de la enseñanza básica, y el desarrollo de las instituciones de investigación y de educación superior para lograr la excelencia y sentar las bases para el progreso integral de la entidad.

Para el cumplimiento de lo anterior, se consideró necesario consolidar el proceso de descentralización, fortaleciendo los trabajos del Consejo Estatal Técnico de la Educación y fomentar la participación social para hacer eficiente los procesos de enseñanza aprendizaje; e, impulsar la construcción de Unidades Regionales de Servicios Educativos en los municipios de Matehuala, Rioverde y Ciudad Valles.

Durante este periodo, también se planteaba ampliar de manera urgente la oferta de planteles educativos en función de la demanda de población procurando su mejor localización, aumentar el número de escuelas y grados, y estimular la permanencia. En cuatro años planteaba construir 267 aulas y 354 anexos de nivel preescolar; 813 aulas y 1,302 anexos en primaria general indígena; 536 aulas, 1,055 laboratorios, 68 talleres y 4,132 anexos en secundaria general, técnica y telesecundaria. Con lo anterior se pretendía una cobertura del 95% de la demanda potencial y una distribución de la inversión de 18% en el Altiplano, 40% en la región Centro, 16% en la región Media y 26% en la Zona Huasteca.

Adicionalmente el Plan señalaba, revisar y actualizar los planes y programas de estudio con la participación de los sectores social y privado, y la legislación con una visión de largo plazo. Además de diseñar programas de excelencia académica y de estímulos; consolidar el sistema de supervisión de la enseñanza y capacitación de los alumnos y docentes; asegurar el arraigo de los profesores en las comunidades y su involucramiento; y, asignar recursos para la creación del Fondo Estatal de Investigación y Desarrollo para la Modernización Tecnológica.

Según lo expresado en el Plan Estatal de Desarrollo 1998-2003 de San Luis Potosí, la educación es el eje básico para la transformación y el desarrollo del estado, es un factor decisivo para combatir la desigualdad social y el atraso económico. Los objetivos y metas generales son:

- a) Colocar a San Luis Potosí por encima de la media nacional, en todos los indicadores educativos;
- b) Impulsar acciones que tiendan a hacer obligatoria la educación preescolar e instituir la educación básica de diez años;
- c) Ofrecer una educación de calidad y equitativa, que atienda la demanda en todos los niveles y modalidades;
- d) Vincular la educación con las necesidades sociales y productivas del estado e impulsar la investigación científica, tecnológica y educativa; y,
- e) Modernizar la administración del sistema educativo y fomentar la formación y el mejoramiento permanente del magisterio.

En educación básica particularmente, la política estatal se orienta a incrementar los niveles de cobertura en localidades dispersas, principalmente en preescolar y secundaria; promover niveles más altos de asistencia, combatir la deserción y disminuir los índices de reprobación. En educación indígena, mejorar sustancialmente la calidad y pertinencia de estos servicios educativos, respetando valores, tradiciones y costumbres.

Derivado del Plan, se elaboró un Programa de Mediano Plazo 1998-2003 que establece 4 ejes estratégicos: Cobertura, Calidad, Equidad y Pertinencia, así como 2 Bloques de Apoyo Estructural: Modernización Administrativa y Participación Social.

- a) Cobertura. Promover y difundir los servicios de educación básica que se ofrecen en la entidad. Otorgar becas económicas para niños con circunstancias de vida difíciles. Desarrollar nuevos modelos de organización escolar. Establecer nuevas

escuelas de preescolar, primaria y secundaria. Ampliar los servicios de educación inicial y especial. Incrementar los Centros de Educación Básica para Adultos, como medio para enfrentar el rezago en alfabetización y educación básica prevaleciente entre la población mayor de 15 años. Aumentar el número de los centros de capacitación para el trabajo, vinculados a las necesidades del sector productivo y/o con las potencialidades de la autogeneración de fuentes de empleo decorosamente remunerados. Y promover la apertura de nuevos centros educativos de educación media superior y superior.

- b) **Calidad.** Fortalecer el proceso de formación permanente y el mejoramiento de las condiciones de vida de los maestros. Continuar e incrementar los apoyos de material escolar para los alumnos, estableciendo una importante área de trabajo en la que los padres de familia se conviertan en auténticos coadyuvantes de la educación de sus hijos. Convocar a concursos sobre métodos educativos y materiales didácticos, en los que los maestros potosinos propongan los que les resulten más adecuados. Impulsar las opciones de recuperación escolar a través de esquemas metodológicos innovadores, propuestos por los propios maestros. Y emprender un programa de construcción, rehabilitación, equipamiento y reposición de mobiliario de espacios educativos.
- c) **Equidad.** El Programa señala que las acciones de cobertura y calidad se aplicarán de manera prioritaria en las zonas o entre los grupos sociales cuyas condiciones de vida sean más adversas. Los apoyos especiales en becas económicas, material escolar, didáctico, de mejoramiento de las condiciones de vida de los maestros y de infraestructura educativa, serán focalizados, en primer término, en donde los índices de reprobación y deserción sean más altos.
- d) **Pertinencia.** Adecuar los servicios educativos a las necesidades sociales y características propias de los grupos beneficiarios de la educación. Integrar la propuesta de contenidos regionales en los planes y programas de estudio e incrementar la producción y distribución de libros y materiales educativos en lenguas indígenas. Incluir la temática de la Pertinencia Educativa en los programas de formación permanente de docentes. Dinamizar vigorosamente la

vida académica en el sector educativo, a través de las instancias ya existentes: Consejo Estatal Técnico de la Educación, Consejos Técnicos Académicos, y Centros de Maestros.

- e) **Modernización Administrativa.** Modernizar los sistemas de planeación, administración y evaluación, con un enfoque de calidad, mediante la definición de los niveles, grupos sociales o áreas prioritarias, la canalización efectiva de los recursos a tales niveles, grupos o áreas y la evaluación de los resultados que se produzcan por la aplicación de las políticas educativas, proyectos y acciones. Fortalecer a los recursos humanos, materiales (principalmente equipo de cómputo moderno) e instalaciones, así como manuales de organización, de procedimientos y normatividad operativa a las instancias administrativas.
- f) **Participación Social.** Promover que la sociedad contribuya a detectar necesidades de servicios educativos, canalizar apoyos compensatorios a grupos o individuos cuyas condiciones de vida lo requieran. Hacer efectivo el derecho a la educación básica gratuita. Lograr un mejor desempeño académico de los alumnos. Proponer contenidos regionales para la educación básica. Adecuar la oferta educativa de nivel medio superior y superior a las demandas sociales y del sector productivo estatal, siempre de conformidad con la reglamentación y normatividad vigentes.

Además cada eje estratégico identifica proyectos de manera concreta.

Cuadro 2.1 San Luis Potosí, Proyectos Estratégicos 1998-2003	
Ejes Estratégicos	Proyectos
Cobertura	1.- Promoción y Difusión de los Servicios de Educación Básica. 2.- Escuelas para la Recuperación de la Educación Primaria. 3.- Educación Media Superior a Distancia.
Calidad	1.- Sistema Estatal de Formación, Capacitación, Actualización y Superación Profesional para Maestros. 2.- Profesionalización de las Funciones de Supervisión y Dirección de Escuelas. 3.- La Gestión Escolar en la Escuela Primaria. 4.- Organización y Funcionamiento de los Consejos Técnicos. 5.- Dotación y Distribución de Material Didáctico. 6.- Construcción y Rehabilitación, de Espacios Educativos y Reposición de Mobiliario Escolar. 7.- Vinculación Pedagógica-Operativa entre Niveles Educativos. 8.- Integración Educativa. 9.- Distribución y Entrega de Libros de Texto Gratuito para Secundaria y Bachillerato.

**La Educación Básica y la Desigualdad Territorial
en los Municipios de San Luis Potosí**

Ejes Estratégicos	Proyectos
	10.- Ver Bien para Aprender Mejor.
Equidad	1.- Programas Compensatorios. 2.- Programas Inter-Sectoriales. 3.- Recuperación de Niños con Atraso Escolar.
Pertinencia	1.- Incorporación de Contenidos Regionales a los Planes y Programas de Estudio de Educación Básica. 2.- Textos y Materiales Educativos en Lenguas Indígenas. 3.- Promoción de los Valores Cívico-Democráticos y de los Derechos Humanos. 4.- Educación Artística. 5.- Inicio en el Conocimiento Básico de la Computación y el Inglés en el Nivel de Primaria. 6.- Educación Básica para Adultos y Capacitación para el Trabajo.
Modernización Administrativa	1.- Sistema Integral de Información. 2.- Sistema Estatal de Evaluación.
Participación Social	1.- Participación Social. 2.- Escuela para Padres.

Fuente: Programa de Educación Mediano Plazo 1998-2003 Gobierno del Estado de San Luis Potosí

Los 23 proyectos educativos, establecieron también objetivos, estrategias, metas y acciones prioritarias. Por los propósitos de esta investigación, se describen los proyectos para los ejes de cobertura, calidad, equidad y pertinencia, así como sus metas⁵ para el nivel de primaria.

- a) La promoción y difusión de los servicios de educación básica, es el conjunto de mecanismos orientados a incrementar la asistencia de la población a los servicios de educación básica (preescolar, primaria y secundaria), su meta es disminuir de 2.3% al 1.0% la inasistencia escolar de la población de 6-14 años que habita en localidades mayores a 500 habitantes.
- b) El proyecto de las escuelas para la recuperación de la educación primaria pretende atender a la población de 10 a 14 años que por circunstancias especiales no ha concluido al primaria. La meta es más cualitativa, pero la podemos identificar como: disminuir la cantidad de población en este grupo de edad sin primaria terminada.

⁵ Sólo se hace referencia a las metas claras y cuantitativas contenidas en el Programa, ya que algunas se definieron más cualitativamente, e implica un proceso más complejo para la valoración de los resultados.

- c) Un proyecto básico para la cobertura, aunque se encuentra en el eje de la calidad es, la construcción y rehabilitación de espacios educativos y reposición de mobiliario escolar. Este proyecto se enfoca a impulsar la construcción, rehabilitación, equipamiento y reposición de mobiliario en espacios educativos, con la participación del Gobierno Federal, Estatal, Municipal y de la sociedad. Sus principales metas son, reducir en 100% el déficit de espacios educativos en los próximos 5 años; e, incrementar en 10% los recursos estatales destinados a realizar obras adicionales a las programadas, al inicio de cada año fiscal.
- d) La vinculación pedagógica-operativa entre niveles educativos se definió con el fin de abatir los altos índices de reprobación y el bajo desempeño de los alumnos en los primeros grados de cada nivel educativo, especialmente en el primer grado de primaria.
- e) Programas compensatorios diseñados para ejecutarse en 5 años. En el estado existen tres, y uno dirigido a mejorar la calidad de la educación primaria. Con el apoyo del Banco Mundial en 1994, inició en San Luis Potosí la operación la del Programa para Abatir el Rezago Educativo (PARE). Sus metas principales al final del período de ejecución son beneficiar a 3,954 docentes y directivos de escuelas de 1 a 5 maestros con acciones de capacitación; a 187,314 alumnos y 1,855 escuelas con paquetes de material didáctico; a 1,855 escuelas con apoyos bibliográficos; a 21,536 alumnos indígenas con textos y materiales escolares; a 211 profesores con incentivos del buen desempeño docente; a 113 supervisores y 18 jefes de sector con apoyos económicos para el mejor desempeño de su tarea; y, construir y equipar 322 aulas didácticas, 397 anexos escolares, 60 oficinas para jefes de sector y supervisores y 6 almacenes regionales.
- f) Se definió el proyecto Recuperación de niños con atraso escolar, con el propósito de eliminar la reprobación y deserción, mediante la aplicación de una pedagogía diferencial acorde a las dificultades de aprendizaje individual y grupal de los alumnos de primero a sexto grados de primaria. Para proporcionar atención a los niños que reprueban el primer grado, se canalizarán recursos didácticos; y, para los alumnos de 2º a 6º definió el Programa Básico. La meta a partir del ciclo

escolar 1998 – 1999 es incrementar la aprobación en todos los grados cuando menos dos puntos porcentuales, para elevar la eficiencia terminal.

De los 23 proyectos que define el programa sectorial, seis influyen de manera directa al nivel primaria, y se relacionan con los indicadores seleccionados de cobertura, equidad y calidad. En síntesis, el Gobierno del Estado de San Luis Potosí planteó la política educativa orientada a la formación de capital humano, como el eje para sustentar el desarrollo social y económico de la entidad. A partir de lo anterior se elaboraron proyectos estratégicos para consolidar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios, con criterio de equidad; y, avanzar en la vinculación con el sector productivo (pertinencia), en la incorporación de tecnología a la enseñanza y en el fortalecimiento de la infraestructura física de los planteles, en un marco de participación social y municipal.

Consideraciones Finales

Las diferentes propuestas de los especialistas en materia educativa, así como el nuevo enfoque del desarrollo basado en el capital humano, han modernizado las políticas e instituciones públicas en la materia. Durante los primeros años del siglo XX, resaltó el carácter nacionalista de la educación y las políticas educativas en México dieron preferencia a la cobertura. A finales de los noventa el enfoque fue a abatir el rezago existente sobre todo en las zonas rurales y las comunidades marginadas, incrementar la calidad, y, surgió el enfoque de la pertinencia, entendido principalmente como la necesidad de vincular la educación al sector productivo. Actualmente, las políticas educativas incluyen el mejoramiento individual y colectivo, para ampliar las oportunidades de desarrollo.

Desde sus inicios en 1921 la Secretaría de Educación Pública ha modificado el Sistema Educativo Nacional a partir de la modernización de sus instituciones y del marco legal. Con la creación del Acuerdo y la reforma a la Ley General de Educación

Pública se inició un proceso de descentralización educativa, y con ello, la política estatal cobró mayor importancia. Actualmente los Estados y la Federación coordinan esfuerzos para hacer más eficaz las políticas educativas y crear las condiciones para una educación moderna y con mejores resultados.

El marco normativo enfatiza las funciones de formación, actualización, capacitación y superación de los maestros con la finalidad de mejorar la calidad; prestar servicios de educación inicial, básica -incluyendo la indígena y la especial-, así como la normal; y, ejercer una función compensatoria que elimine las carencias educativas actuales. Particularmente, la firma del Acuerdo trajo consigo un conjunto de compromisos, de la federación y los estados, necesarios para el proceso de modernización e impulso a la descentralización. Los estados y la federación comenzaron a reorganizar el sistema escolar, a partir de la descentralización administrativa y transferencia de recursos; a revisar y reformular los programas y los materiales de distribución gratuita; e, impulsar la carrera magisterial. Si bien es cierto que la modernización del marco jurídico, de las institucionales y de la política educativa en general constituye un esfuerzo importante a lo largo de la década pasada, sobre todo en el nivel básico; también es cierto que, el rezago educativo en las zonas rurales y urbano marginadas, y los indicadores de desempeño como la aprobación, eficiencia terminal, continuidad y absorción, representan aún un gran reto.

Para avanzar en el abatimiento de los principales rezagos educativos y disminuir los problemas prioritarios, el gobierno federal y el de SLP impulsaron una serie de políticas, que convergen principalmente en los siguientes puntos:

- a) Equidad: atención a grupos en desventaja mediante programas compensatorios;
- b) Calidad: actualizar los planes de estudio y capacitar permanentemente a los docentes; y,
- c) Pertinencia: Vinculación de la educación con el sector productivo

La política nacional enfatiza más que la estatal en:

- a) Incrementar la escolaridad mínima al inicio del 2001 a 7.5 grados y 9 para el 2010;
- b) Evaluación y Planeación; y,
- c) Organización y gestión escolar

Por su parte, la entidad prefiere:

- a) Ampliar la cobertura, con especial atención en las zonas indígenas;
- b) Colocar a San Luis Potosí por encima de la media nacional, en todos los indicadores educativos; y,
- c) Modernización Administrativa y Participación Social.

Bajo estas premisas fundamentales, la educación nacional orientó sus acciones, durante la década de 1990 a 2000 con la administración de Carlos Salinas, Ernesto Zedillo y el inicio de Vicente Fox. Por su parte, el estado de San Luis Potosí con la administración de Teófilo Torres, Horacio Sánchez y parte de la de Fernando Silva

Sin lugar a dudas, la modernización de la educación y las nuevas propuestas han permitido avanzar en una política más ordenada y orientada a resultados, que se refleja en los instrumentos de planeación: Plan y Programas Sectoriales. Por un lado, el Plan Nacional de Desarrollo y su Programa Sectorial durante la administración de Ernesto Zedillo y el Plan Estatal y su Programa Sectorial en la administración de Fernando Silva, constituyen un significativo esfuerzo por definir una política educativa más clara, congruente y alejada de discursos demagógicos. Sin embargo, los retos también son mayores aunado al hecho de una sociedad cada vez más informada que exige mejores resultados.

El avance en la definición de políticas claras y metas, y la exigencia cada vez mayor de resultados y mejor nivel educativo, implica una evaluación de los impactos, que permita reorientar esfuerzos y hacer eficiente los recursos, por ello, en el próximo apartado se realizará un diagnóstico educativo a inicio y fin de la pasada década para el nivel primaria, y su relación con la distribución del ingreso de la población, para observar si efectivamente la educación coadyuva de alguna manera a mejorar las condiciones de vida de la población y promover el desarrollo equitativo.

CAPÍTULO 3 EDUCACIÓN Y DESIGUALDAD

Introducción

Para el Gobierno del Estado de San Luis Potosí la educación formal es el elemento de acceso al empleo, y por ello, se ha propuesto hacer de ella una ventaja comparativa en la región Centro del País. A pesar de que actualmente el estado cuenta con instituciones de educación superior y de educación media, requiere reforzar la vinculación con los procesos productivos para convertirlos en detonador de las actividades económicas y de empleo mejor remunerado. Uno de los principales objetivos del gobierno, con la idea de crear una "sociedad potosina más justa" es no sólo abatir el rezago, sino dar a la educación la condición de eje básico para combatir la desigualdad social e impulsar el desarrollo del estado.

En este sentido, la actual administración estatal ha identificado la necesidad de incrementar el gasto social, para aumentar la cobertura de los bienes y servicios públicos, y su calidad, con especial interés en la educación y capacitación para el trabajo. Sin embargo, el reto no es sólo la disponibilidad de recursos en una entidad con amplia dependencia de las transferencias federales, sino también asegurar la cobertura universal en educación básica, ante una alta dispersión de población -por citar un ejemplo-. ¿Cómo entonces combatir la desigualdad, e impulsar el desarrollo a partir de mejorar los indicadores educativos, ampliar la calidad, cobertura, equidad y pertinencia, sin recursos y aún con atrasos?. Dada la complejidad del tema, el presente capítulo tiene el propósito de analizar la situación que enfrenta el estado para lograr tal cometido, a partir de una breve descripción de las principales variables e indicadores de mayor relevancia en el tema y poder así ofrecer algunas respuestas para la pregunta planteada inicialmente en esta investigación: ¿Qué relación existe entre educación, desarrollo y desigualdad sobre el territorio potosino?, y valorar finalmente si la educación -en este caso primaria- permite disminuir las desigualdades e incrementar el ingreso.

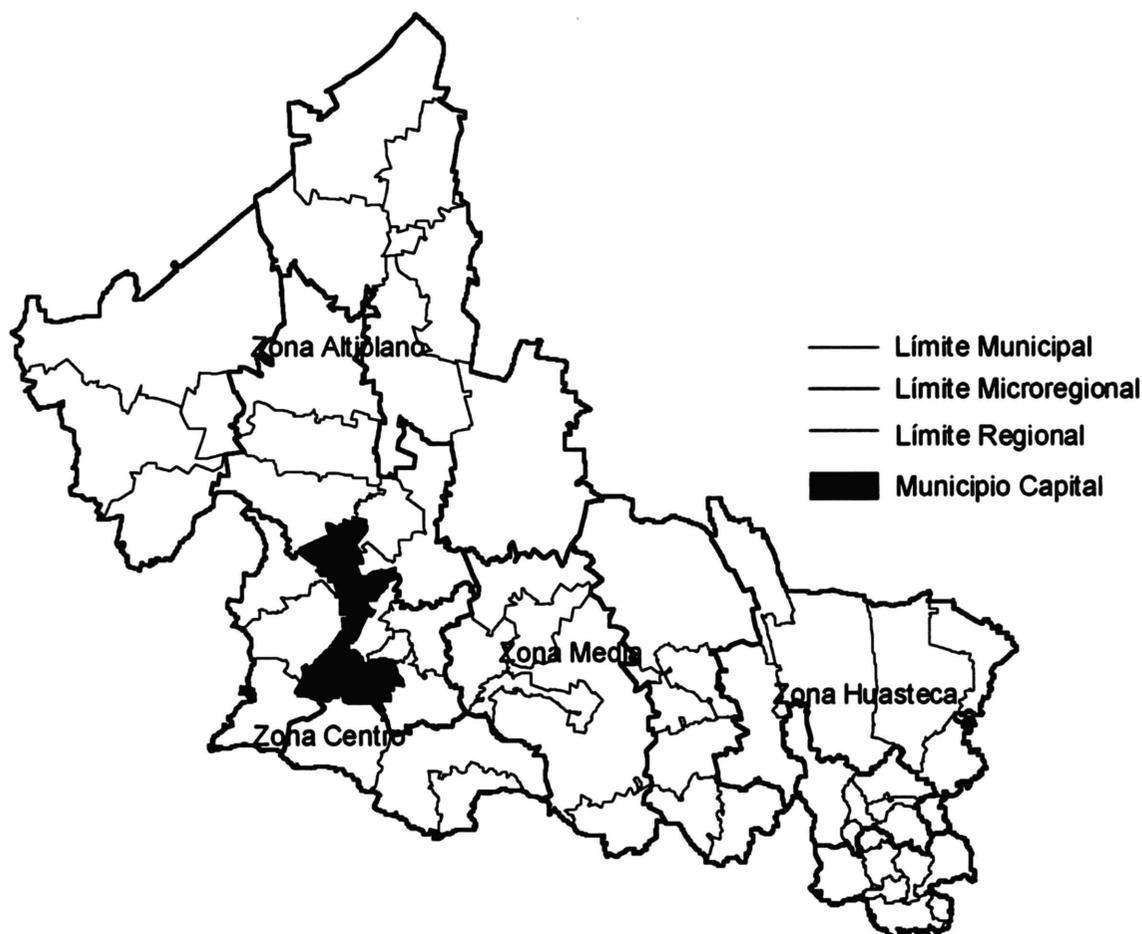
1. La Educación en San Luis Potosí

1.1 El Perfil demográfico de San Luis Potosí

El análisis de los componentes sociodemográficos en el Estado de San Luis Potosí, permite identificar los esquemas, patrones de distribución y características de la población que, sin lugar a dudas, influyen en la formulación de la política educativa y pueden ofrecer explicaciones en la etapa de evaluación. La dinámica demográfica del país, que se intensificó desde la década de los setenta con el proceso de industrialización, también afectó al estado de San Luis Potosí. Durante esta década, el país registró un crecimiento de 3.32%, y el estado de 2.61%; para ambos casos han sido las tasas más altas desde 1950. A partir de entonces y hasta el 2000, la tasa de crecimiento demográfico tanto en el país como en el estado ha disminuido hasta 1.97% a nivel nacional, y 1.83% para el estado. Desde 1950 el ritmo de crecimiento del estado ha sido menor a los del país en su conjunto. Durante los últimos 50 años el estado creció a una tasa promedio anual de 10.46% frente a 14.34% del país. La población estatal aumentó 2.6 veces, mientras que la del país casi se ha cuadruplicado.

Actualmente San Luis Potosí cuenta con una población de casi 2.3 millones de habitantes y ocupa el lugar 16 a nivel nacional. Cuenta con 58 municipios agrupados en 10 microregiones y cuatro regiones. La población de la entidad representa 2.36% del total nacional, cabe señalar que esta proporción ha disminuido. En 1950; con poco menos de un millón de habitantes el estado concentraba el 3.32% de la población nacional.

Mapa 3.1: San Luis Potosí: División Municipal, 2000



Cuadro 3.1: Dinámica Demográfica y Densidad de Población 1950-2000

Año	Nacional	Estatad	% (a)	TCMA Nacional (b)	TCMA Estatad (b)	Densidad Nacional Hab/Km ²	Densidad Estatad Hab/Km ²
1950	25,779,254	856,066	3.32			13.10	13.41
1960	34,923,129	1,048,297	3.00	3.08	2.05	17.75	16.43
1970	48,225,238	1,281,996	2.66	3.28	2.11	24.51	20.09
1980	66,846,833	1,673,893	2.50	3.32	2.61	33.98	26.23
1990	81,249,645	2,003,187	2.47	1.97	1.85	41.30	31.39
2000	97,361,711	2,296,363	2.36	1.83	1.39	49.49	35.98
Superficie en Km ² .	1,967,183	63,821	3.24				

(a) Participación Estatal respecto del Nacional

(b) TCMA = Tasa de Crecimiento Media Anual

Fuente: INEGI, Censos de Población y Vivienda

De los 9 estados con los que colinda San Luis Potosí, los estados de Veracruz (3º lugar), Jalisco (4º lugar), Guanajuato (6º lugar), Nuevo León (9º lugar) y Tamaulipas (13º lugar) están más poblados. El ritmo de crecimiento y la disminución de la concentración relativa de población en territorio potosino, se ha caracterizado por:

- a) Un aumento de población más lento en el estado frente al país en su conjunto. A partir de 1980, el estado decreció en términos relativos al pasar de 2.61% a 1.39% en el año 2000;
- b) Durante la última década el incremento relativo fue de 15%, frente al 30% registrado en 1970; y,
- c) Una menor densidad de población en el estado que el país. Para el año 2000 la relación habitantes por km² en el estado fue de 36, frente a 49 del país.

El crecimiento por localidad en el estado registró durante la última pérdida de población, en términos absolutos, en el rango de 2,500 a 5 mil habitantes; en 10 años las localidades ubicadas en este grupo perdieron 10% de población. Además, a inicio de la década pasada, San Luis Potosí no contaba con localidades mayores a 500 mil habitantes, para el año 2000, el 27% de la población se localizaba en estas localidades, porcentaje similar al nacional (26%).

A inicio de los noventa 45% de la población estatal habitó en localidades de menos de 2,500 habitantes, alta dispersión de población en el territorio. Las localidades ubicadas en el rango mayor a 500 mil habitantes pertenecen a los municipios de la capital y Soledad de Graciano Sánchez (única área metropolitana del estado). Para el 2000, la población que habitaba en localidades con menos de 2,500 habitantes bajó ligeramente sólo 0.2 puntos porcentuales y 27% vivían en localidades de más de 500 mil habitantes. En el país, sólo el 29% de los habitantes se encontraron en localidades con menos de 2,500 habitantes en 1990, porcentaje que se elevó a 31% para el 2000.

La Educación Básica y la Desigualdad Territorial
en los Municipios de San Luis Potosí

Cuadro 3.2: Población según Tamaño de Localidades, 1990- 2000

Tamaño de la Localidad	1990		1995		2000	
	Nacional	Estado	Nacional	Estado	Nacional	Estado
1 a 2499	23,289,924	898,164	24,154,775	928,911	24,651,425	940,883
500,000 y más	17,836,493	0	23,287,053	586,585	25,666,361	628,134
100,000 a 499,999	18,233,313	613,181	19,000,266	249,414	20,397,477	274,845
15,000 a 49,999	6,750,754	106,518	8,005,578	112,274	8,720,973	116,480
5,000 a 9,999	4,226,294	75,435	4,644,778	100,373	4,968,835	109,640
2,500 a 4,999	4,647,566	101,524	4,996,974	87,195	5,469,041	84,559
10,000 a 14,999	2,410,451	62,250	2,728,334	75,285	2,891,227	77,743
50,000 a 99,999	3,854,850	146,115	4,340,532	60,726	4,596,372	64,079
Población Total	81,249,645	2,003,187	91,158,290	2,200,763	97,361,711	2,296,363

Fuente: INEGI, Censos Generales de Población y Vivienda

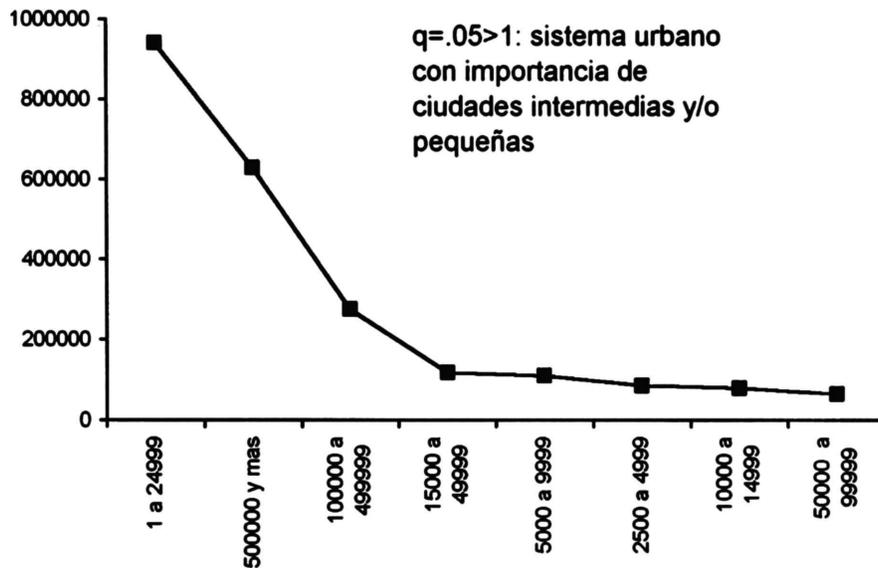
Cuadro 3.3: San Luis Potosí, Porcentaje de población por tamaño de localidad, 1990-2000

Tamaño de la Localidad	1990	1995	2000
1 a 2499	44.84	42.21	40.97
500,000 y más	0.00	26.65	27.35
100,000 a 499,999	30.61	11.33	11.97
15,000 a 49,999	5.32	5.10	5.07
5,000 a 9,999	3.77	4.56	4.77
2,500 a 4,999	5.07	3.96	3.68
10,000 a 14,999	3.11	3.42	3.39
50,000 a 99,999	7.29	2.76	2.79

Fuente: Cálculos propios con base en INEGI, Censos Generales de Población y Vivienda

Según la distribución de población por tamaño de localidad, el estado de San Luis Potosí es considerado como un sistema urbano con importancia de ciudades medias y pequeñas. La distribución Rango-Tamaño refleja que 4 de cada 10 ciudadanos residen en localidades pequeñas, y 3 de cada 10 en localidades de más de 500 mil habitantes.

Gráfica 3.1: San Luis Potosí, Regla Rango Tamaño 2000



Fuente: Cálculos propios con base en el Censo General de Población y Vivienda 2000

Si consideramos como población urbana aquella que se ubica en las localidades de más de 15 mil habitantes, se observa que en 1990 el 43% de la población estatal era considerada como tal, contra un 57% a nivel nacional. Para el año 2000 el grado de urbanización aumentó a 47% en el estado y 60% en el país. Nuevo León continúa siendo el estado más urbanizado del país con un grado de 89%.

Cuadro 3.4: Grado de Urbanización 1990-2000

Año	1990	1995	2000
Nacional	0.57	0.43	0.60
Estatal	0.43	0.46	0.47

Fuente: Cálculos propios con base en INEGI, Censos Generales de Población y Vivienda

De acuerdo al patrón estatal, se observan grandes disparidades en la distribución y crecimiento de la población por municipio. Hasta 2000 existía una alta concentración de población en 5 municipios, 5 de cada 10 habitantes se localizan en San Luis Potosí, Soledad de Graciano Sánchez, Ciudad Valles, Tamazunchale y Rioverde. Por

contar con localidades de más de 15 mil habitantes, estos 5 municipios y Ebano, son considerados como urbanos. Los dos municipios que forman el área metropolitana de San Luis Potosí tienen un grado de urbanización mayor a 90%, Ciudad Valles 70%, Ebano 55%, Rioverde 52% y Tamazunchale 23%; el resto de los municipios son considerado como rurales.

Por su parte, la Tasa de Crecimiento Media Anual (TCMA) promedio de los 58 municipios⁶ de 1990 a 2000 fue de 0.4%. Del total de municipios 5 observaron alto decremento de población con una TCMA menor a -1.8%; 20 municipios registraron una tasa mayor a -1.8% y menor o igual a 0.4%. Estos 25 municipios también perdieron población en términos absolutos. Cabe hacer mención que en Tamazunchale y Ciudad del Maíz la pérdida de población se explica por la creación de dos nuevos municipios a partir de ellos, Matlapa y El Naranjo, respectivamente.

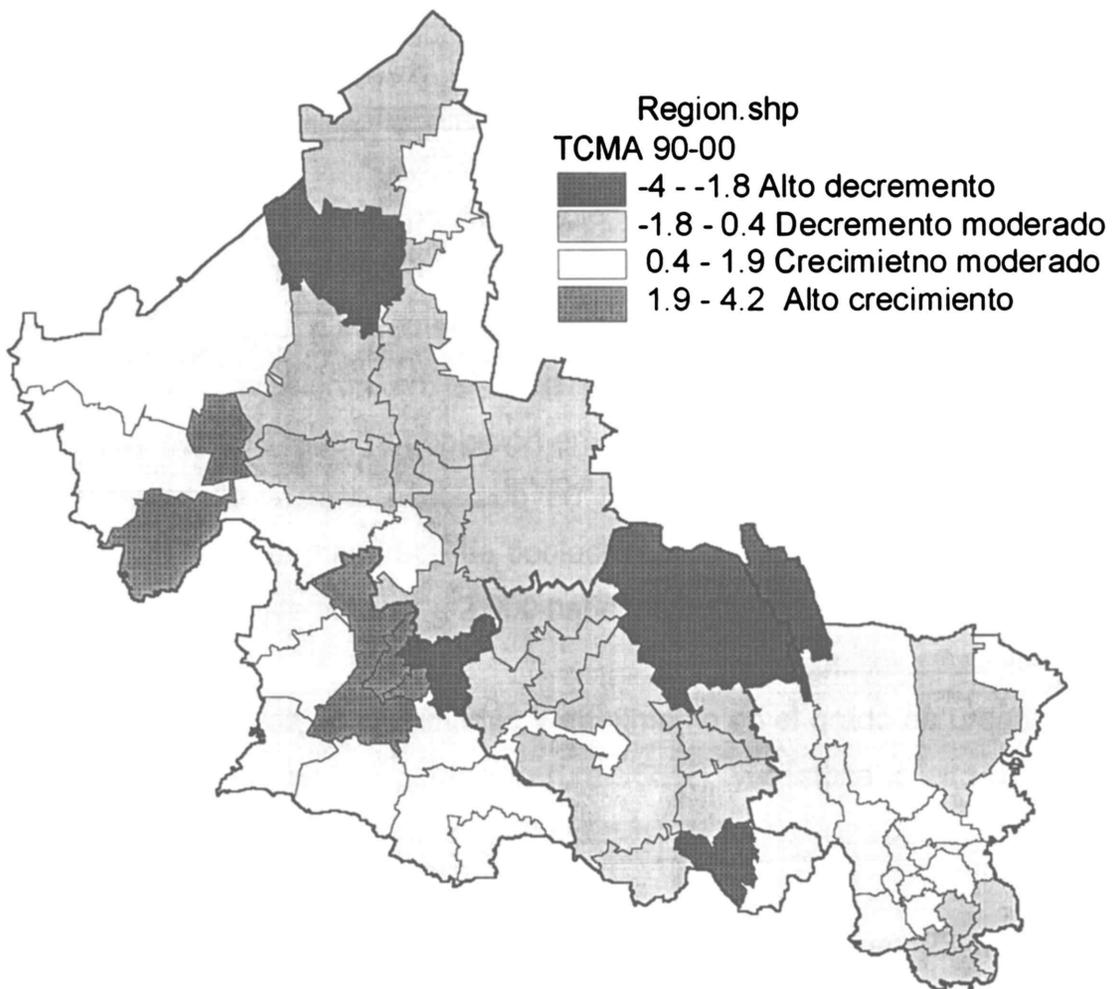
La mitad de los municipios registraron un crecimiento moderado, mayor a la media estatal y menor a la media más una desviación estándar; el resto de los municipios creció por encima de 1.9%. El valor más alto se registró en el municipio de Cerro de San Pedro (4%) seguido de Soledad (3%) y la Capital (2%). Después de El Naranjo y Ciudad del Maíz el municipio que observó la menor TCMA fue Catorce con -2%.

En la Zona Huasteca los municipios se clasifican como de decremento moderado y crecimiento moderado de población. En la Zona Media, Ciudad del Maíz y Lagunillas se clasifican como de alto decremento, Santa Catarina y Ciudad Fernández son de crecimiento moderado y el resto de sus municipios son de bajo decremento o decremento moderado. En la Zona Centro, los municipios San Luis Potosí, Soledad y Cerro de San Pedro, registraron un acelerado crecimiento, mientras que Armadillo de los Infante registró pérdida de población a un ritmo acelerado, el resto de los

⁶ En 1990 existían 56 municipios, para 2000 se crearon dos más Matlapa y El Naranjo. Para representar los valores en un mapa, la TCMA de los nuevos municipios, fue la misma que la de los municipios a partir de los cuales fueron creados. Tamazunchale y Matlapa, y Ciudad del Maíz y El Naranjo.

municipios tuvo un crecimiento demográfico moderado. En la Zona del Altiplano, Salinas registró un crecimiento acelerado de población, Santo Domingo, Matehuala, Cedral, Villa de Ramos, Moctezuma y Villa de Arista se caracterizaron por TCMA moderadas, mientras que Catorce perdió población aceleradamente, el resto de los municipios se clasifica como decremento moderado.

Mapa 3.2: San Luis Potosí, Tasa de Crecimiento Media Anual 1990-2000



Lo anterior permite observar una configuración del territorio caracterizado por un crecimiento acelerado de 2.27% en la Zona Centro, donde se ubica la mayor cantidad de municipios del estado con esta característica; un crecimiento moderado

**La Educación Básica y la Desigualdad Territorial
en los Municipios de San Luis Potosí**

en la Zona Huasteca, que aumentó su población a un ritmo medio anual de 1.36%; una Zona Altiplano que continúa creciendo a ritmos muy lentos (0.52%); y, una Zona Media que perdió población en términos absolutos a un ritmo promedio anual de 0.64%, durante la pasada década.

Cuadro 3.5: Población por Región 1990-2000

Zona	No. De Municipios	Población 1990	No. De Municipios	Población 2000	TCMA 90-00
Altiplano	15	294,339	15	309,896	0.52
Centro	11	839,846	11	1,050,877	2.27
Huasteca	18	582,345	19	666,733	1.36
Media	12	286,657	13	268,857	-0.64
Estado	56	2,003,187	58	2,296,363	1.38

Fuente: Cálculos propios con base en INEGI, Censos Generales de Población y Vivienda

La distribución de población por municipio, localidad y su ritmo de crecimiento, apunta por un lado, a reforzar el patrón de concentración de población en la Zona Centro, y por otro lado, a incrementar la dispersión en la Zona Huasteca. Durante la última década, aparecieron en la Zona Centro localidades de más de 500 mil habitantes; y por otro lado, la población en localidades menores a 2,500 habitantes continúa creciendo a ritmo acelerado en la Zona Huasteca principalmente, que registró un crecimiento moderado de población por región. De las 7,248 localidades que existen en la entidad menor a 2,500 habitantes, 40% se localiza en esta zona.

A pesar de la dinámica de crecimiento y el aumento en el grado de urbanización en el estado, aun predomina la población rural (53%), y destaca la alta presencia de población indígena (Náhuatl, Tének y Pame).

La población indígena que presenta el estado se localiza en 23 municipios, la mayoría de ellos en la Región Huasteca,. El estado de San Luis Potosí alberga el 3.2% de la población indígena total del país. De acuerdo con el porcentaje nacional, la entidad ocupa el 10º lugar. Según datos del Censo de Población y Vivienda 1995 del INEGI, la población mayor de 5 años hablante de lengua indígena fue de 208,658 (9.5% del total de habitantes), distribuidos en 1,470 localidades, la mayoría son

En el estado existen 772 localidades eminentemente indígenas con 246,134 habitantes, 231 localidades medianamente indígenas con 36,475 habitantes y 467 localidades con presencia indígena con 29,110 habitantes. Poco más del 90% de la población indígena en el estado se concentra en 1,003 localidades. El ritmo de crecimiento de la población, la distribución de ésta sobre el territorio, y la alta presencia indígena, han sido las principales preocupaciones para orientar la política de educación básica en el estado, en términos de equidad, cobertura y pertinencia.

1.2 Comportamiento de los principales indicadores de educación básica en San Luis Potosí

Para 1990, la demanda potencial⁷ de educación básica era de casi 500 mil habitantes, cifra que aumentó 1% para 1995, y 3% para 2000; mientras que la nacional se incrementó 2% en 1995 y 5% para 2000. Es decir, en 1995 la diferencia entre el incremento nacional y el estatal era de un punto porcentual y para 2000 se duplicó. Con lo anterior se observa que la dinámica de crecimiento de la demanda potencial es mayor en el país que en el estado y que las diferencias tienden incrementarse.

Para 1990, el 88% de la población entre 6 y 14 años en el estado sabía leer y escribir, y se redujo 3 puntos porcentuales para 1995, mientras que el valor nacional bajó sólo un punto. Este comportamiento llevó al estado a colocarse por abajo del total nacional, y permanecer así hasta 2000, cuando el porcentaje nacional y el estatal se incrementaron sólo un punto. Con ello el país registró el mismo indicador que en 1990, y el estado 2 puntos menos al valor de inicio de la década.

Año	1990	1995	2000
Nacional	18,835,378	19,332,243	19,700,930
Estatal	494,228	499,326	510,439
Porcentaje del estatal respecto del nacional	2.62	2.58	2.59

⁷ La demanda potencial se entiende como la población de entre 6 y 14 años.

**La Educación Básica y la Desigualdad Territorial
en los Municipios de San Luis Potosí**

Cuadro 3.6: San Luis Potosí, Población de 6 a 14 años 1990 2000

Año	1990	1995	2000
Porcentaje del total nacional que sabe leer y escribir	87%	86%	87%
Porcentaje del total estatal que sabe leer y escribir	88%	85%	86%

Fuente: INEGI, Anuario de Estadísticas por entidad federativa Edición 2000.
Censo General de Población y Vivienda 2000

Considerando la población mayor de 15 años, el índice de analfabetismo en el estado es superior al nacional. Para 1990 la población en este rango de edad que no sabía leer y escribir representó 14.9% del total de población de 15 años y más; superior al nacional de 12.5%. Para el 2000, el valor estatal disminuyó 3.6 puntos porcentuales y el nacional 3 puntos. La entidad registró un índice de analfabetismo de 11.3% y el país 9.5%. El estado permanece por encima del total nacional.

Cuadro 3.7: San Luis Potosí, Población analfabeta 1990-1999

Año	San Luis Potosí	República Mexicana
1990	14.9	12.5
1991	14.4	12.1
1992	14.0	11.7
1993	13.8	11.4
1994	13.6	11.2
1995	13.4	10.9
1996	13.2	10.7
1997	13.1	10.5
1998	12.7	10.3
1999	12.3	10.0
2000	11.3	9.5

Fuente: De 1990 a 1999 Índices calculados por el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA), con base en los censos generales de población y vivienda y el Conteo de Población y Vivienda 1995 del INEGI, ajustados al 1° de enero de cada año. Para 2000, INEGI Censo General de Población y Vivienda 2000.

Los datos anteriores reflejan que, en el estado el índice de analfabetismo disminuyó más rápido que en el país. Durante la década pasada, este indicador decreció 0.4 puntos porcentuales en promedio cada año, y el país, 0.3 puntos. Al parecer las políticas de alfabetización en el estado fueron más efectivas que las nacionales.

De acuerdo con los datos de la Secretaría de Educación Pública⁸, el grado promedio de escolaridad en la entidad pasó de 5.76 en 1990 a 7.10 en el ciclo 1999-2000; a pesar del incremento de 1.34 años la entidad permanece por debajo del valor nacional de 7.7. Similar a la dinámica del índice de analfabetismo, la edad promedio de escolaridad en el estado aumentó más que el índice nacional, 23% contra 19% respectivamente.

Con el objetivo de incrementar el nivel de escolaridad y asegurar la cobertura universal en educación básica, el número de escuelas en 10 años aumentó 16% y los maestros 9% para atender a 373 mil alumnos registrados en la matrícula del ciclo 1999-2000. Con el incremento anterior, el equipamiento del sistema educativo estatal registró 3,554 escuelas de nivel primaria y 14,419 maestros. A partir de lo anterior, y bajo el supuesto pedagógico de que existe mejor desempeño en los grupos más compactos, en el 2000 cada maestro atendió un promedio de 25 alumnos, similar al nacional de 26; el tamaño medio de las escuelas en la entidad fue de 105 contra 148 del país. De esta manera se identifica una oportunidad al contar con una mejor relación maestro-alumno, en el estado, al ser los grupos más pequeños. Tanto a nivel nacional como estatal la cantidad de alumnos por escuela y por maestro ha disminuido de 1990 a 2000.

A pesar del esfuerzo realizado, el grado promedio de escolaridad en el estado aún es inferior al nacional; los indicadores educativos de la entidad son ligeramente superiores al nacional; y, aún no existe una cobertura universal de educación primaria y mucho menos básica.

El desempeño de la población inscrita en primaria en San Luis Potosí es ligeramente mejor que en el país. La transición de 1^{er} grado a 2^o en el estado, de 1990 a 2000 se incrementó 7.2 puntos porcentuales, llegando a 94.6%, mientras que el país aumentó 9.2 puntos registrando 93%. De cada 100 alumnos que iniciaron 2^o grado en 1990 en

⁸ SEP, Sistema para el análisis de la estadística educativa. SisteSep Versión 1 Julio 2000

San Luis Potosí 96 terminaban satisfactoriamente y 100 en el ciclo 1999-2000; a nivel nacional esta relación pasó de 94 a 98. El desempeño de los alumnos de 3º grado, es el único en la entidad que es inferior al nacional; en 1990 el 93% de los alumnos inscritos, concluían el año en el estado y en el país, para el año 2000 aumentó a 94% en el estado y 95% en el país. En el 4º grado se registró el mayor incremento en el aprovechamiento de los alumnos del estado, pasó de 90.3% a 97.3%, mientras que en el país aumentó de 92 a 96. En 1990 la transición a 5º año en el país era superior al estado, pero el estado terminó en 2000 un punto porcentual encima del valor nacional.

El mejor aprovechamiento de los alumnos en el nivel primaria en el estado, respecto del total nacional se registra en los años 1º, 2º 4º y 5º grado, en el 3er grado, el total de alumnos en el país mantienen el mejor desempeño. En dos de los cinco grados analizados, el estado inicia con valores inferiores al total nacional, y en uno con valores iguales, y termina con valores ligeramente superiores.

Además del indicador de transición, otro de los indicadores de calidad es el coeficiente de egreso, que mide el desempeño de los alumnos en el último grado de primaria. Para 1990 de cada 100 alumnos que ingresaban a sexto en el país 97 concluían la primaria, para el año 2000 este grupo se elevó a 98 de cada 100; a nivel estatal el porcentaje de egresados se incrementó 2 puntos porcentuales para registrar 97% en 2000.

La eficiencia terminal por su parte, mide el desempeño de los alumnos durante toda la primaria. De cada 100 alumnos que ingresaron a primero en 1984 en la República Mexicana, 70 concluyeron sexto grado en 1990, y pasó a 86% en 2000, con un incremento promedio anual de 1.6 puntos porcentuales. Para San Luis Potosí, el comportamiento de este indicador pasó de 72.8% a 87%, de 1990 a 2000 con un aumento promedio anual de 1.5 puntos. El comportamiento de la eficiencia terminal

**La Educación Básica y la Desigualdad Territorial
en los Municipios de San Luis Potosí**

estatal en primaria fue similar al nacional. Durante la pasada década el estado se mantuvo por arriba del total nacional en dos puntos porcentuales.

Cuadro 3.8: Principales Indicadores educativos, 1970-2001

República Mexicana

Ciclo Escolar	Transición 1° a 2°	Transición 2° a 3°	Transición 3° a 4°	Transición 4° a 5°	Transición 5° a 6°	Coefficiente de egreso	Eficiencia terminal
1990-91	83.8%	93.6%	92.9%	91.6%	89.6%	96.8%	70.1%
1991-92	85.0%	95.0%	93.2%	92.7%	90.9%	97.2%	71.6%
1992-93	86.4%	95.1%	93.4%	93.2%	91.7%	97.2%	72.9%
1993-94	90.9%	96.0%	94.2%	94.0%	92.7%	97.4%	74.2%
1994-95	93.2%	94.9%	94.5%	94.3%	93.4%	97.8%	77.7%
1995-96	92.3%	96.7%	94.1%	95.0%	94.3%	97.3%	80.0%
1996-97	92.0%	96.6%	94.1%	94.8%	94.6%	97.5%	82.8%
1997-98	92.2%	97.2%	94.2%	95.1%	94.2%	97.7%	84.9%
1998-99	92.5%	97.6%	95.0%	95.7%	94.8%	98.0%	85.8%
1999-00	92.7%	97.5%	94.8%	96.0%	95.5%	98.0%	84.5%
2000-01 ^{e/}	93.0%	97.9%	95.0%	96.4%	96.2%	98.1%	86.3%

San Luis Potosí

Ciclo Escolar	Transición 1° a 2°	Transición 2° a 3°	Transición 3° a 4°	Transición 4° a 5°	Transición 5° a 6°	Coefficiente de egreso	Eficiencia terminal
1990-91	87.4%	96.0%	92.9%	90.3%	88.2%	94.7%	72.8%
1991-92	89.8%	97.7%	92.2%	91.4%	90.0%	95.2%	73.7%
1992-93	88.6%	98.1%	93.1%	93.1%	90.4%	95.7%	75.6%
1993-94	102.5%	98.0%	94.6%	94.5%	91.6%	96.4%	76.4%
1994-95	107.2%	93.3%	94.6%	95.0%	92.1%	96.8%	84.5%
1995-96	99.2%	97.0%	92.1%	95.1%	93.4%	96.0%	87.2%
1996-97	95.8%	98.8%	93.6%	94.1%	95.6%	95.7%	86.0%
1997-98	93.7%	100.1%	93.5%	95.2%	94.7%	96.9%	90.8%
1998-99	92.8%	100.0%	94.1%	96.1%	94.6%	96.8%	87.0%
1999-00	93.3%	100.3%	94.0%	96.7%	96.3%	96.9%	85.3%
2000-01 ^{e/}	94.6%	99.7%	94.1%	97.3%	96.8%	96.9%	88.3%

Fuente: Dirección General de Evaluación, SEP.

e/ Cifra estimada para final del ciclo.

El panorama anterior es sólo un esbozo de los principales indicadores educativos del estado y su dinámica durante la última década, pero resultado de ello, ¿Cuáles son los principales retos? Congruente con lo mencionado en el apartado de la política educativa estatal, los datos expresan que uno de los principales problemas es abatir el rezago existente, lograr que toda la población de 15 años y más concluya su instrucción básica. Según datos del Censo 2000, de cada 10 habitantes mayores de 12 años, sólo 2 habían aprobado 6° grado. Aunado a lo anterior, se debe reforzar la garantía de la población por acceder al sistema educativo estatal. Durante la década

pasada aumentó el porcentaje de habitantes que no sabe leer y escribir en edad de asistir a la primaria; a pesar de que la población analfabeta mayor de 15 años disminuyó. Como se refirió anteriormente, San Luis Potosí permanece por encima del índice de analfabetismo nacional, lo cual hace suponer que los programas de alfabetización mejoran pero no lo suficiente. Hay obstáculos que deben ser atendidos y que acentúan los problemas, como la dispersión de la población en la Zona Huasteca; el contenido de los programas desvinculado del sector productivo, sobre todo en la zona rural y con alta presencia indígena; y, la calidad de la educación primaria en todo el estado. Para el ciclo 2000-2001 el porcentaje de repetición en primero de primaria en la entidad fue de 9%, la reprobación promedio en primaria de 6.4%, y la deserción de 1.9%; indicadores todos, superiores al total nacional.

Adicionalmente otra de las prioridades del sistema de educación básica en la entidad es la presión de la demanda potencial, que requiere de políticas orientadas al incremento de la cobertura con criterios de equidad y calidad. La construcción de infraestructura debe corresponder a la distribución territorial de la demanda y a mejorar el aprovechamiento escolar, esto será analizado en el siguiente apartado donde se identifican el patrón de distribución de la población en edad de estudiar la primaria y los principales indicadores educativos por municipio, con la intención de realizar una primera evaluación de las estrategias planteadas y el efecto de la educación primaria en el ingreso.

1.3 La Dinámica de las Desigualdades Educativas sobre el Territorio

La distribución de la población en el territorio potosino está caracterizada por una alta concentración de demográfica en la Zona Centro, y una alta dispersión en la Zona Huasteca, donde predomina, además, una alta presencia de población indígena como se mencionó anteriormente. A partir de ello, la distribución del equipamiento educativo con criterios de equidad debe responder a esta distribución y a la dinámica de crecimiento de la población por cohortes de edad; lo cual determina, en primera instancia, la demanda potencial.

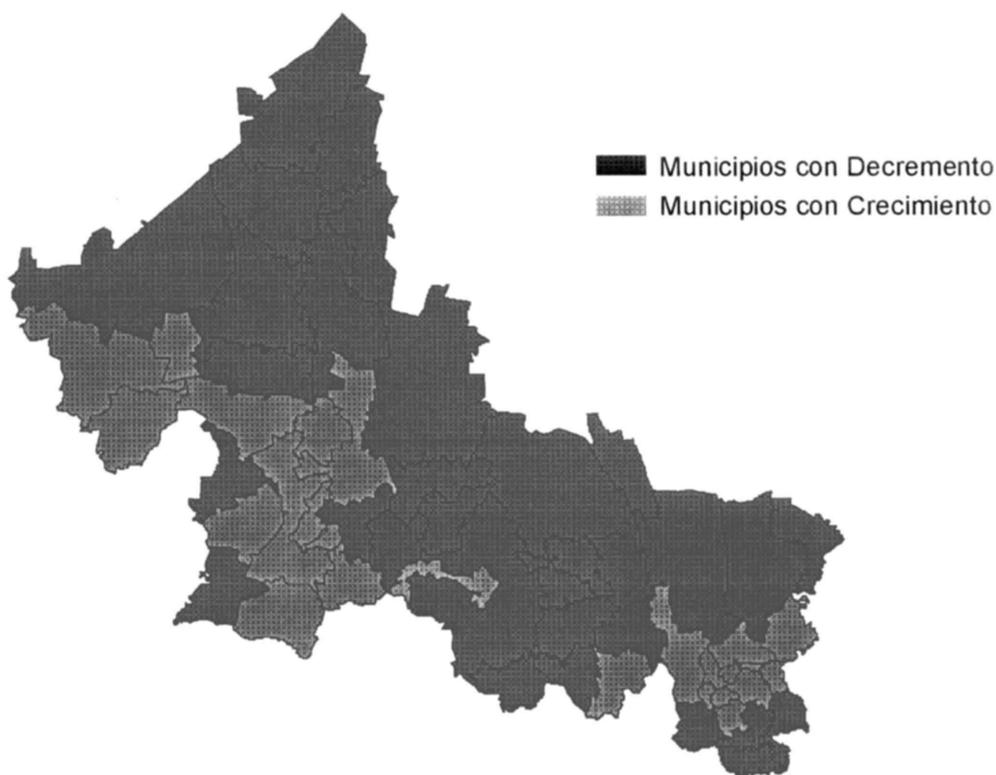
A inicio de la década pasada, el estado de San Luis Potosí contaba con una población de 330,427 habitantes de 6 a 11 años, grupo considerado como la demanda potencial de educación primaria. Para el 2000, esta población sumó 344,162 habitantes; es decir, en 10 años se incrementó 4%, con un ritmo promedio anual de 0.41%. A pesar de este incremento, 35 de los 58 municipios de la entidad registraron tasas de crecimiento negativo. El municipio que más perdió población fue Ciudad del Maíz, debido en gran parte a que se dividió en dos municipios; después le siguió Lagunillas y Villa Juárez, con decrementos de 4% anual en promedio; a pesar de que Tamazunchale también se dividió en dos municipios, no registró tasas tan bajas como Ciudad del Maíz (-1.9%).

La pérdida de población en este grupo de edad fue producto en parte, de la dinámica demográfica; ya que en 19 de los 35 municipios con tasas de crecimiento negativas, también registraron una disminución en el crecimiento total de su población. Los municipios con este comportamiento se localizan 6 en el Altiplano, 1 en la Centro, 3 en la Huasteca, y 9 en la Zona Media. Ciudad del Maíz fue el municipio que más perdió población total y de 6 a 11 años.

Existen 16 municipios que registraron pérdida de población de 6 a 11 años que no es explicado por su dinámica demográfica, ya que aumentaron su población total, y se ubican 1 en la Zona Media, 6 en la Huasteca, 4 en la Centro y 5 en el Altiplano.

De los 23 municipios que registraron crecimiento positivo de la demanda potencial de educación primaria, todos registraron incremento en su población total. Estos municipios se ubican 4 en el Altiplano, 6 en la Zona Centro, 11 en la Huasteca y 2 en la Media. Las tasas de crecimiento de la población de 6 a 11 años más altas se registraron en los municipios de la Capital y Soledad.

Mapa 3.4: San Luis Potosí: Tasa de Crecimiento Medio Anual de Demanda Potencial en Primaria 1990-2000



El comportamiento de la demanda por región, permite observar que la Zona Centro, fue la única que registró un aumento promedio de la demanda potencial de educación primaria, aunque debajo del total estatal (0.41%); mientras que la Zona Huasteca, Media y Altiplano registraron tasas de crecimiento negativas. La Zona Media fue la que perdió mayor cantidad de población de 6 a 11 años, que puede ser explicada por el decremento de población total. La Zona Altiplano y Huasteca registraron tasas negativas en la demanda potencial, pero incrementos en su población total.

Cuadro 3.9: San Luis Potosí, Crecimiento de la Demanda Potencial de Educación Primaria y del Número de Escuelas por Región. 1990-2000

REGION	Número de Municipios	Crecimiento promedio de Demanda potencial	Crecimiento promedio de Escuelas	Crecimiento promedio de Población Total
Media	12	-2.1682	1.2733	-0.8987

La Educación Básica y la Desigualdad Territorial
en los Municipios de San Luis Potosí

Cuadro 3.9: San Luis Potosí, Crecimiento de la Demanda Potencial de Educación Primaria y del Número de Escuelas por Región. 1990-2000

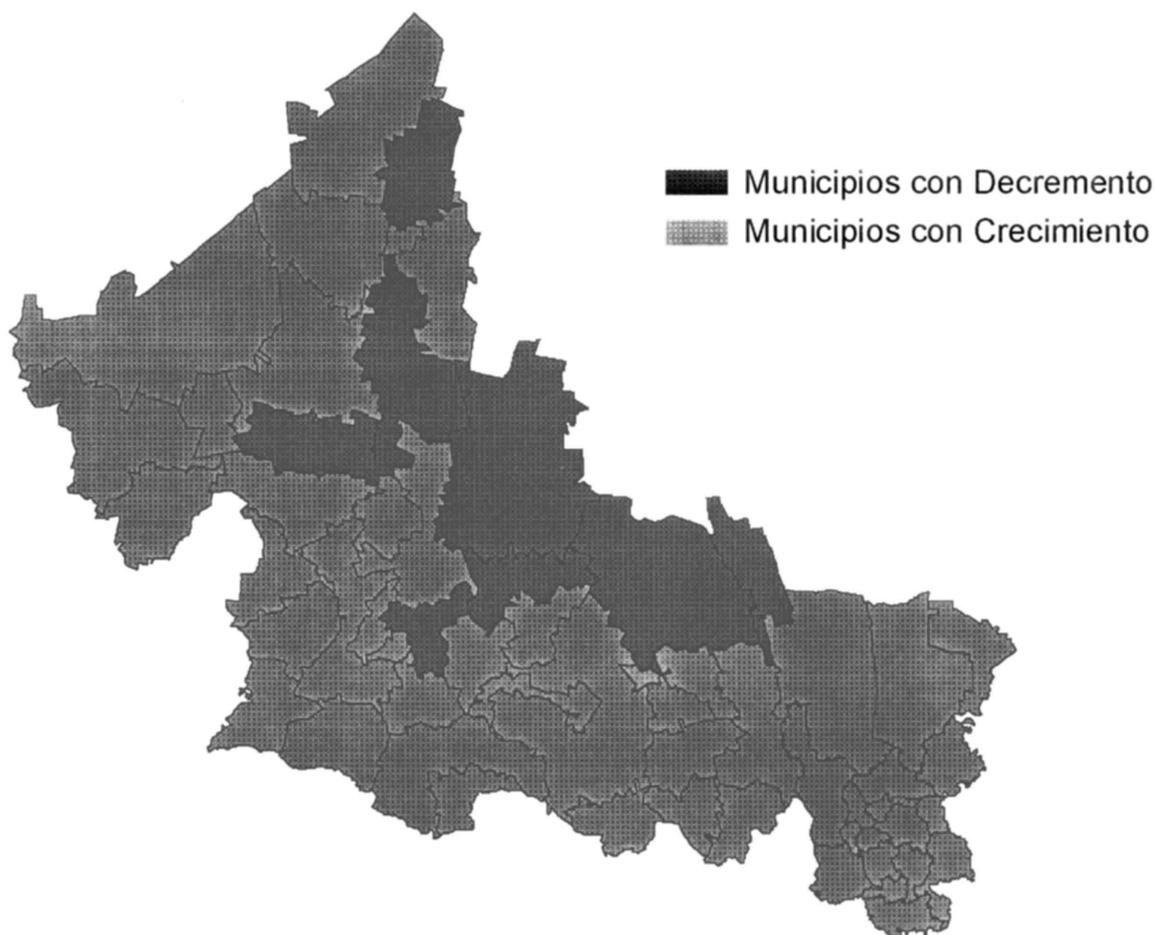
REGION	Número de Municipios	Crecimiento promedio de Demanda potencial	Crecimiento promedio de Escuelas	Crecimiento promedio de Población Total
Altiplano	15	-1.2097	0.4115	0.1558
Huasteca	20	-0.1697	2.2365	0.5290
Centro	11	0.2878	1.2757	1.3637

Fuente: Cálculos propios con base en datos INEGI, XI y XII Censo General de Población y Vivienda; y Secretaría de Educación del Gobierno del Estado de San Luis Potosí (SEGE) 1990-2000

Si la política de educación pública a nivel primaria siguiera un criterio de equidad y cobertura con base en el incremento de la demanda potencial; es decir, “construir escuelas en las zonas donde más necesitan”, la relación entre tasas de crecimiento de la población de 6 a 11 años y el incremento en escuelas fuese, directamente proporcional. Sin embargo, esto no parece suceder en el caso de San Luis Potosí, ya que la Zona Centro registró un incremento promedio anual de 0.29% en la población de 6 a 11 años, y 1.27% de incremento promedio en la construcción de escuelas durante el periodo analizado. La Zona Huasteca perdió demanda potencial, pero fue la región que registró la más alta tasa de crecimiento en la construcción de infraestructura educativa primaria. La Zona Media por su parte perdió en promedio 2.17% anual en la población que requiere por su edad educación primaria, y fue la tercera en importancia por la construcción de escuelas.

El equipamiento educativo para educación primaria aumentó en 50 de los 58 municipios de la entidad, en un promedio de 1.80% ligeramente por encima del total estatal que fue de 1.76%. El resto de los municipios registró menos escuelas en 2000, con respecto a 1990, en un promedio anual de -1.28%. Los municipios que registraron menos cantidad de escuelas durante la década se localizan 4 en la Zona Altiplano, 1 en la Centro, 1 en la Huasteca, y 2 en la Media.

Mapa 3.5: San Luis Potosí: Tasa de Crecimiento Medio Anual de Escuelas en Primaria 1990-2000

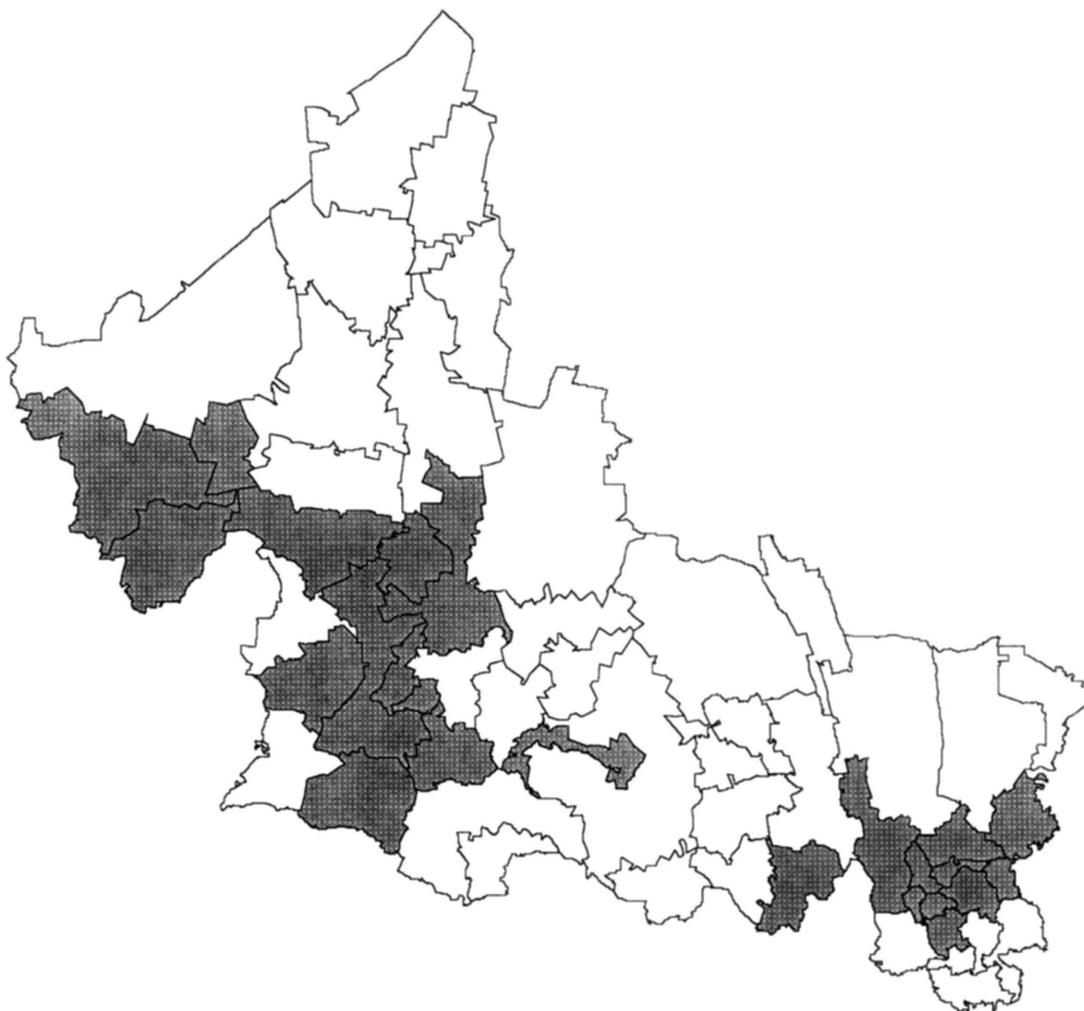


La causa de que existan municipios con decremento en la construcción de escuelas obedece a que la matrícula bajó considerablemente durante la década; es decir, los alumnos dejaron de asistir a clases, y considerando que se trataba de escuelas ubicadas en localidades con poca demanda potencial, necesariamente cerraron.

Los problemas de cobertura, equidad y de calidad, son considerados como uno de los más graves problemas de desigualdad social y regional, de manera tal que su conformación territorial, define de alguna manera el patrón de desigualdad social. Si

consideramos al grupo de municipios donde la construcción de escuelas respondió a un aumento de la demanda potencial, según la naturaleza de la política educativa de equidad y cobertura, identificamos 23 de los 58 municipios que cumplen este criterio. Estos municipios aumentaron su demanda potencial en un promedio anual de 0.84% y 2.34% el número de escuelas; superior al total estatal de 0.41% en la demanda potencial y 1.76 en la construcción de escuelas respectivamente.

Mapa 3.6: San Luis Potosí: Municipios con Incremento Anual de la Demanda Potencial y de Escuelas de Educación Primaria 1990-2000



Sin embargo, los ritmos de crecimiento entre demanda potencial y construcción de escuelas no parecen asociarse en estos municipios. San Luis Potosí fue el municipio con mayor tasa de crecimiento anual en la demanda potencial, pero fue el número 11 en el incremento anual del número de escuelas. Coxcatlán fue el último municipio en incremento de población en edad de cursar el nivel primaria, y fue el 17 en aumento anual de escuelas.

La meta de atender al 98% de la demanda potencial de educación primaria definida en el Programa Educativo de Mediano Plazo del Gobierno del Estado de San Luis Potosí, se cumplió. Para el 2000, la cobertura en primaria era de 100%; es decir, en la entidad existía una matrícula de 377,424 alumnos y una demanda potencial de 344,162 habitantes de entre 6 y 11 años. Sin embargo, la distribución del equipamiento no ha dado preferencia a la distribución de la demanda potencial sobre el territorio, lo cual podría ampliar la brecha de las desigualdades sociales, más que disminuirlas, mediante el desarrollo educativo. Adicionalmente, no existe una cobertura universal del servicio, ya que aún existe un rezago de la población mayor de 5 años que no recibe ningún tipo de instrucción primaria, que actualmente representa 15%. Además, se considera que la matrícula educativa no agrupa a toda la población en edad de asistir a la primaria, ya que toma en cuenta el porcentaje de reprobados y alumnos mayores de 11 años, mismo que se puede confirmar al analizar el desempeño educativo por región, municipio y su estructuración sobre el territorio.

El porcentaje de Deserción Total es la proporción de alumnos que abandonaron los estudios durante el ciclo escolar, por diferentes causas. Para el inicio de la década, la entidad registró una deserción de 4.1%, menor al 5% nacional y un promedio de 5.28% en los 58 municipios. Para el final de la década, el promedio estatal bajó a 2.42%, el total estatal a 2.10% y el nacional a 2.0%. Como se observa, el país mejoró más que el estado en su conjunto. La Zona del Altiplano, la Centro y la Media, registraron un promedio de deserción superior al promedio estatal al inicio de los

noventa, mientras que la Zona Huasteca se ubicó por debajo del desempeño estatal promedio. Para finales de los noventa, el promedio estatal bajó 2.86 puntos porcentuales; en la Zona Centro y en la Media la deserción disminuyó más que el promedio estatal, lo que le permitió a la Zona Centro tener el índice más bajo al finalizar el periodo, junto con la Huasteca. La Zona Altiplano por su parte aunque también disminuyó, no lo hizo al mismo ritmo que el promedio estatal.

Por otro lado, el índice de reprobación mide la proporción de alumnos que terminan el ciclo, pero no avanzan al siguiente grado. A nivel nacional en 1990, de cada 100 alumnos inscritos, 10 reprobaban, a nivel estatal esta relación era superior (13 de cada 100), y el promedio de los 58 municipios era de 16 de cada 100. Al finalizar los noventa, el índice de reprobación nacional disminuyó a 7%, el total estatal bajó a 7.3%, y el promedio de los 58 municipios a 8.6%. Al iniciar los noventa únicamente la Zona Media se encontraba ligeramente por encima del promedio estatal. Para 1999, únicamente la Zona Media se ubicaba por debajo del promedio de los 58 municipios; esta región disminuyó más el porcentaje de alumnos reprobados en comparación con el resto de las zonas.

Cuadro 3.10: San Luis Potosí, Indicadores de Desempeño Educativo por Región 1991-1999

Región	Número de Municipios	Deserción Total 91-92	Deserción total 98-99	Reprobación 90-91	Reprobación 98-99	Eficiencia Terminal 95-96	Eficiencia terminal 98-99
Altiplano	15	6.00	3.28	15.57	8.79	83.69	81.23
Centro	11	5.94	1.89	15.88	10.13	85.78	82.12
Huasteca	20	4.03	2.04	15.93	7.48	84.47	88.90
Media	12	5.86	2.49	15.46	8.60	79.61	82.23
Promedio Estatal	58	5.28	2.42	15.73	8.55	83.51	84.25

Fuente: Cálculos Propios con base en SEGE, Departamento de Estadísticas Continuas y Análisis Matemático.

Finalmente, la eficiencia terminal representa el porcentaje de alumnos que se inscribieron a primero de primaria en un periodo determinado y que 6 años después concluyeron este nivel de manera satisfactoria. Por la forma de cálculo del indicador, únicamente se dispone de los registros de 1995 a 1999. La eficiencia terminal

nacional en 1995 era de 80%, inferior al estatal de 87.2%, el promedio de los 58 municipios era de 83.51%. Para 1999, el valor nacional aumentó a 86% mientras que el estatal se mantuvo en 87% y el promedio municipal se incrementó a 84.25%. Al inicio del lustro analizado, la eficiencia terminal en la Zona Media tenía el único valor inferior al promedio municipal. Para 1999 la Huasteca fue la única que se ubicó por encima de dicho promedio.

El análisis por región permite observar que la Zona Huasteca mantiene mejores resultados que el resto de la entidad. Por un lado, la demanda potencial bajó, y el incremento en el número de escuelas fue el más alto, lo cual permitió ampliar considerablemente la cobertura; además, los indicadores de desempeño educativo se mantuvieron o mejoraron en comparación con el promedio municipal a lo largo de la década de los noventa.

La Zona Altiplano registró pérdida en la población de 6 a 11 años, y el crecimiento en el número de escuelas fue el más bajo en comparación con las otras zonas del estado, el indicador de deserción fue el más alto, el de reprobación mejoró considerablemente y el de eficiencia terminal bajó.

La Zona Media registró el mayor ritmo de pérdida de población en edad de cursar la primaria, y el número de escuelas se incrementó sólo por encima de la Zona Altiplano; los tres indicadores educativos también mejoraron aunque en menor proporción que la Zona Huasteca y Centro.

Finalmente, la Zona Centro fue la única que registro un aumento en la cantidad de demanda potencial de primaria, que correspondió con el incremento en el número de escuelas, registró la segunda tasa más alta después de la Huasteca, el indicador de deserción y el de reprobación bajaron casi una tercera parte, y la eficiencia terminal también bajo.

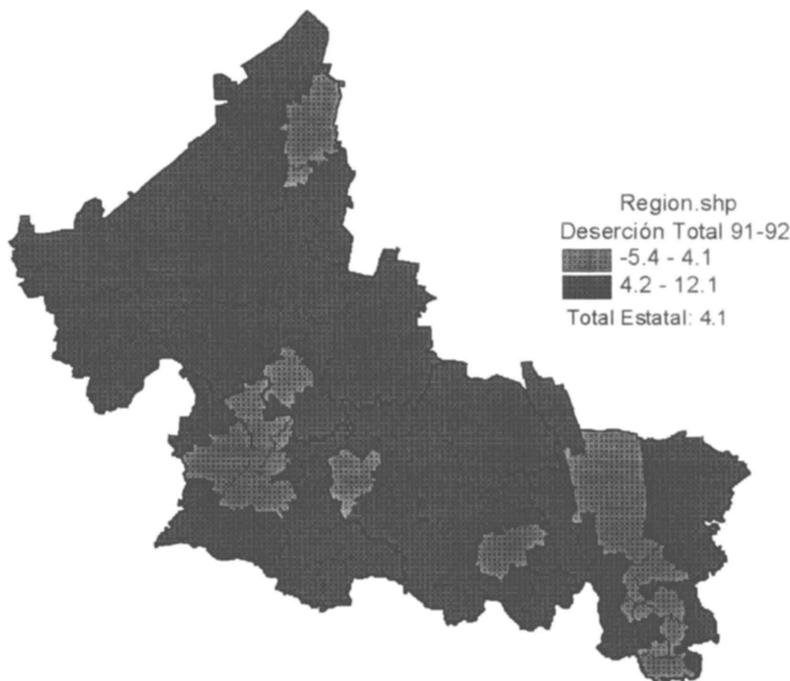
A partir del objetivo definido en el Programa Educativo de Mediano Plazo, "Ofrecer una educación de calidad y equitativa, que atienda la demanda en todos los niveles y modalidades", y según los valores anteriores, la Región Huasteca se ha visto más beneficiada por la política de cobertura con criterios de equidad, así como de calidad, considerando que es ahí donde existe mayor cantidad de dispersión de población y de población indígena. Sin embargo, es necesario precisar el análisis territorial en el ámbito municipal, para identificar los patrones de desigualdad producto del desempeño educativo

El índice de deserción total de la entidad pasó de 4.1 a 2.1 durante la década pasada. Para 1991 de los 56 municipios del estado de San Luis Potosí, 17 tenían un índice de deserción menor al valor estatal; 3 municipios del Altiplano, 3 de la Zona Centro, 9 de la Huasteca y 2 de la Media. El índice de deserción promedio de éstos era de 2.4. El municipio de Coxcatlán en la Huasteca registró un valor negativo de 5.4%. Un valor negativo en el índice de deserción significa que no existió deserción sino que una vez iniciado el curso ingresaron más alumnos.

El municipio de Armadillo de los Infante, en la Zona Centro registró el mayor porcentaje de deserción (12.1%). Al inicio de la década analizada 39 municipios tenían un valor superior al total estatal; de cada 100 alumnos inscritos 6 abandonaban sus estudios antes de concluir el ciclo 1991-1992.

Una de las principales líneas de la política educativa era colocar a la entidad por encima del valor nacional en los indicadores educativos; sin embargo, los datos anteriores planteaban un escenario complejo. Con un índice de 4.1 la entidad estaba mejor que el país (5%), pero de los 39 municipios que estaban por encima del valor estatal, 33 municipios tenían un índice de deserción por encima del valor nacional. Si se quería cumplir con la meta planteada, los 33 municipios con el índice de deserción más alto, tenían que evitar que 2 de cada 100 alumnos desertaran.

Mapa 3.7: San Luis Potosí: Índice de Deserción por Municipio 1991



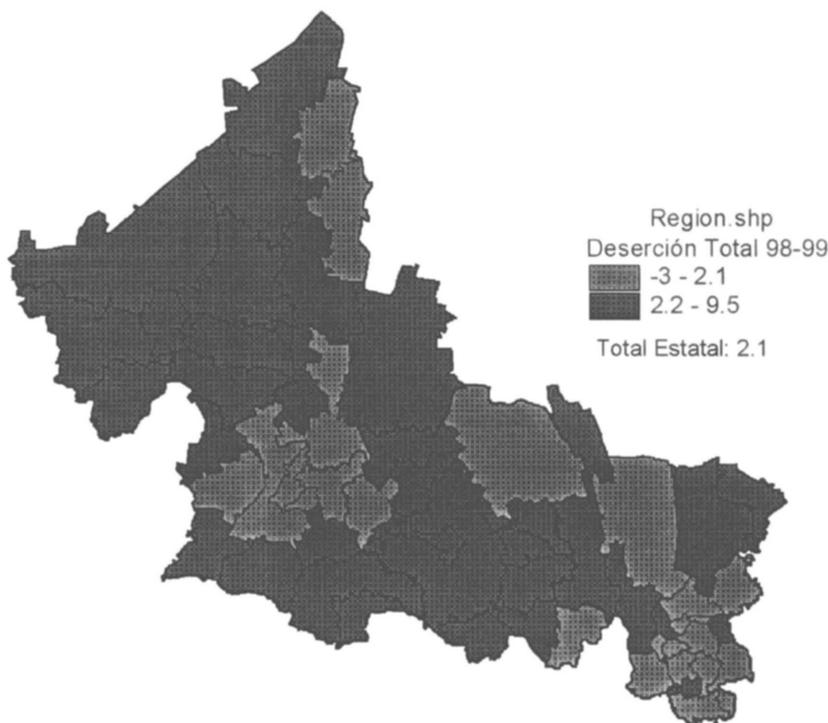
Para finales de la década de los noventa, la deserción total en la entidad disminuyó, lo mismo que en varios municipios, pero el estado se ubicó por encima del valor nacional. La deserción en el estado disminuyó 2 puntos porcentuales, pero el país bajó 3 puntos. Los 17 municipios que estaban mejores que el valor estatal, pasaron a sumar 23, con valor promedio de 1.2. Los municipios se localizaban 3 en el Altiplano, 5 en la Centro, 12 en la Huasteca, y 3 en la Media. En el Altiplano se mantuvo el número de municipios con valores inferiores al estatal y en el resto de las zonas se incrementó.

Los 35 municipios que registraron una deserción mayor al valor estatal para 1999 tuvieron un valor promedio de 3.23%; es decir, 1.13 por encima del total estatal y 1.23 arriba del total nacional. El municipio de Villa de Ramos fue el que registró la deserción más alta, 9.50%, y Armadillo de los Infante registró el porcentaje más bajo, pasó de 12.1 en 1991 a -3% en 1999, lo cual refleja un importante avance, mientras

que Coxcatlán que inició la década con el porcentaje más bajo, pasó a 1.8% manteniéndose aún por debajo del total nacional y del total estatal.

La distribución territorial de este indicador muestra un patrón de conformación que permite distinguir zonas con mejor aprovechamiento en los municipios vecinos a la Capital y en la Zona Huasteca.

Mapa 3.8: San Luis Potosí: Índice de Deserción por Municipio 1999

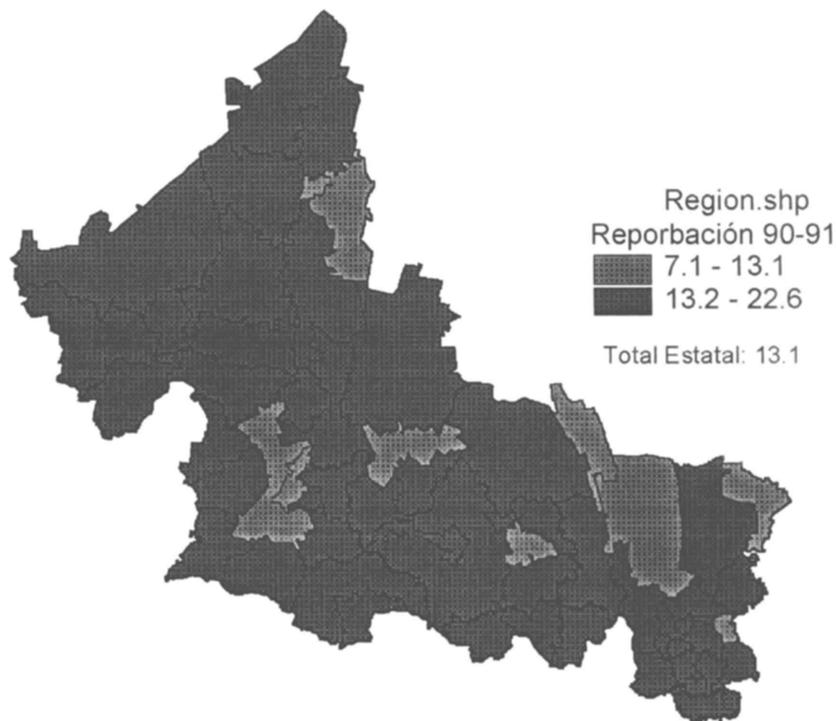


De los municipios identificados con un índice de deserción inferior a los indicadores estatal y nacional a inicio y fin de la década, únicamente 12 se mantuvieron en estas condiciones, 1 en la Media, 1 en el Altiplano, 3 en la Centro y 7 en la Huasteca. Al observarse que la mayoría de los municipios que mantuvieron sus índices por debajo del total estatal y nacional se localizan en la Huasteca, se puede concluir que el

mejor desempeño observado por municipio es donde existe mayor dispersión y presencia indígena.

Por otro lado, en 1991 el indicador de reprobación en la entidad era 3.1 puntos porcentuales mayor que el total nacional. De cada 100 alumnos que cursaban el ciclo 1990-1991 en el estado, 13 reprobaban. El promedio municipal para ese mismo año se elevó a 16 de cada 100.

Mapa 3.9: San Luis Potosí: Índice de Reprobación por Municipio 1990



De los 56 municipios del estado 10 registraron un valor inferior al total estatal y sólo 3 menor al total nacional (10%). Estos municipios se distribuían 2 en la Zona Centro, 2 en la Altiplano, 2 en la Media y 4 en la Huasteca y en ellos reprobaban en promedio 10 de cada 100 alumnos. El municipio de la Capital registró el porcentaje de reprobados más bajo de la entidad, 7.1%, mientras que el municipio de Santa

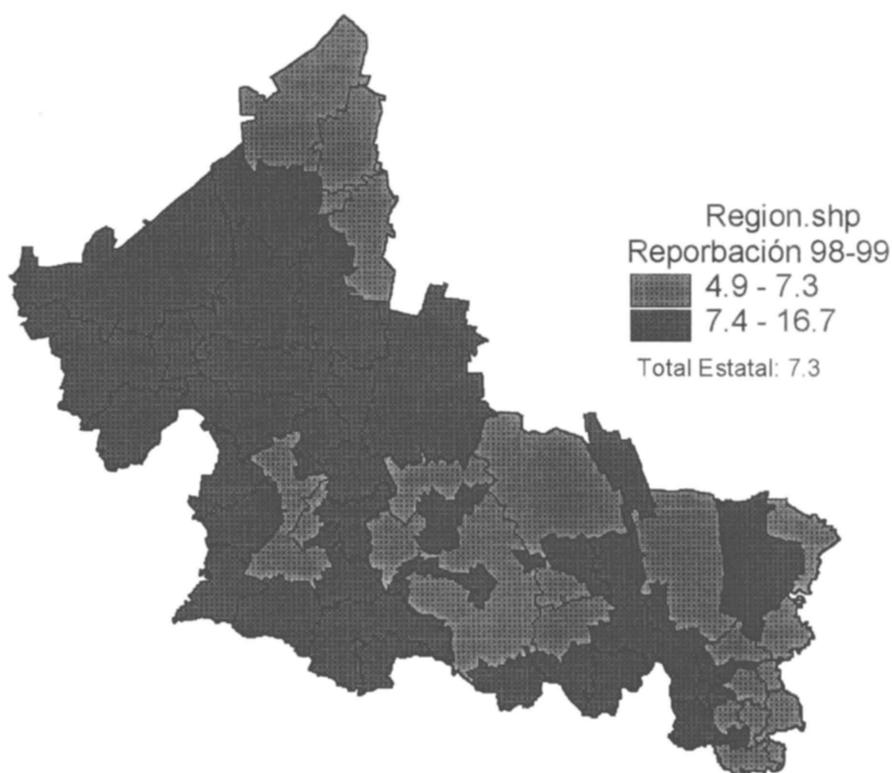
Catarina en la Zona Media registró el valor más alto, 22.6%. En los 46 municipios restantes que registraron un valor superior al total estatal, reprobaron en promedio 17 de cada 100 alumnos.

Para 1999, el porcentaje de reprobados total en el estado bajó a 7.3%, únicamente 0.3% por encima del total nacional. El promedio municipal pasó a 8.55%, es decir, casi la mitad de lo registrado a inicio del periodo. Los municipios con un indicador menor al total estatal se incrementaron de 10 a 22 durante la década de los noventa. El promedio que estos registraron fue de 6.16, inferior al total nacional. Los municipios con estas características se localizaban 2 en la Zona Centro, 4 en el Altiplano, 6 en la Media, 10 en la Huasteca. Con ello se observa que, a excepción de la Zona Centro, toda las zonas del estado incrementaron el número de municipios con menor reprobación.

El municipio con el valor más bajo fue Tanquían de Escobedo en la Zona Huasteca, (4.9%), mientras que Santa Catarina nuevamente registró el valor más alto 16.7%. En los 36 municipios que registraron un porcentaje superior al total estatal, reprobaron en promedio 10 de cada 100 alumnos; es decir 7 puntos porcentuales menos que a inicio de los noventa.

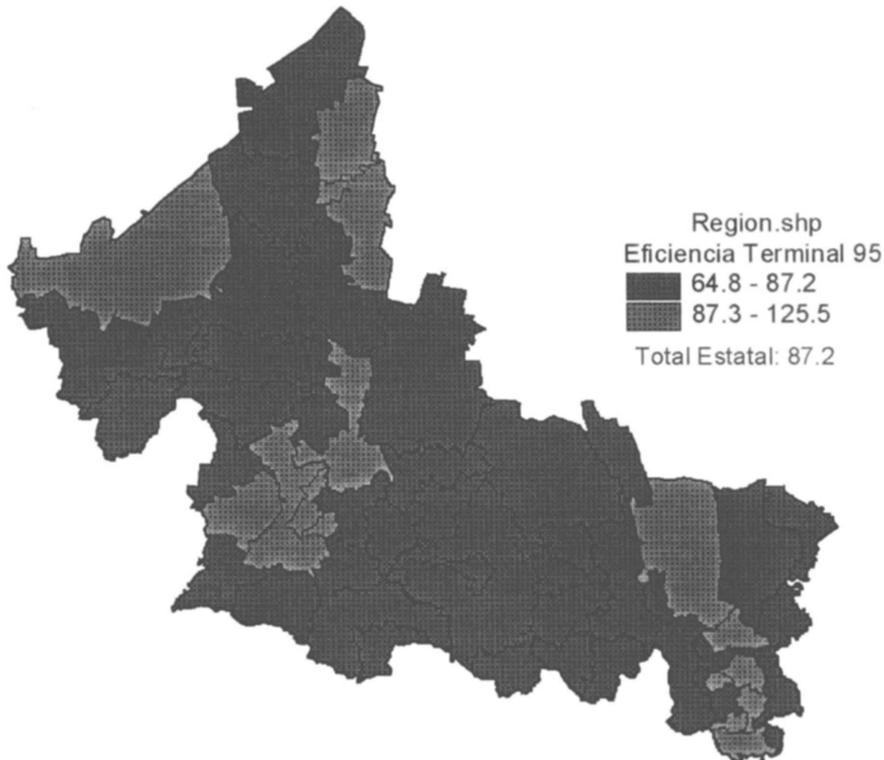
La mayoría de los municipios que en 1990 registró valores por debajo del total estatal, se mantuvo para 1999, y se localizaban 2 en la Zona Altiplano, 2 en la Zona Centro, 2 en la Media, 3 en la Huasteca; El Naranjo en la Huasteca fue el único municipio que registró en 1990 un indicador menor al estatal, pero no así en 1999.

Mapa 3.10: San Luis Potosí: Índice de Reprobación por Municipio 1999



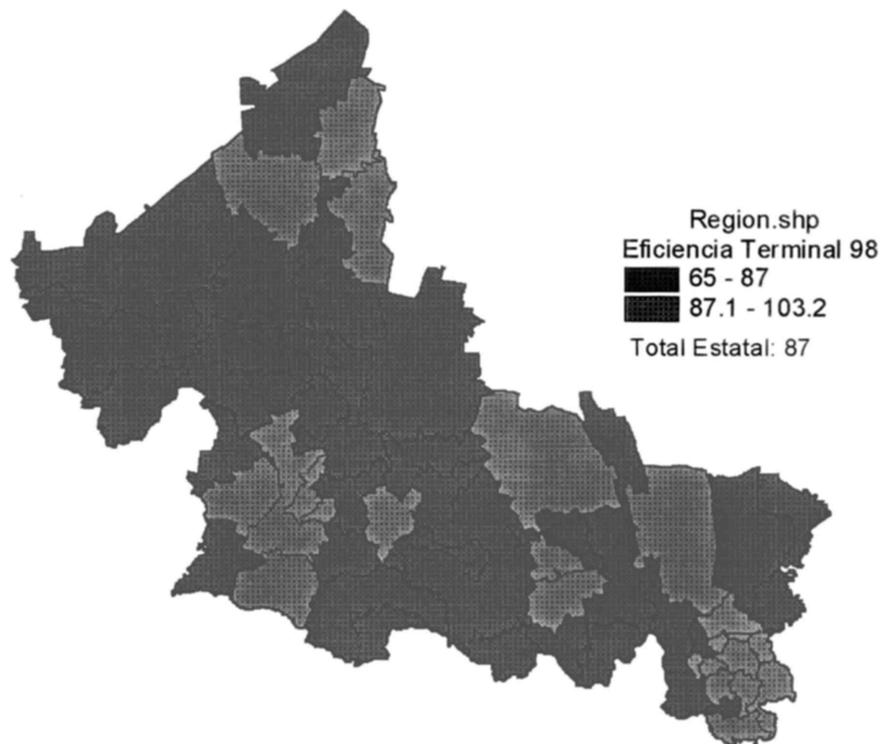
Finalmente, con los datos disponibles de eficiencia terminal, el estado registró para 1995, un total de 87 de cada 100 alumnos inscritos que concluían su educación primaria. El promedio municipal era de 83 de cada 100, a pesar de ser menor al total estatal, ambos valores se encontraban por encima del total nacional (80 de cada 100). De los 58 municipios, 16 se registraron un porcentaje mayor al estatal, y 35 más que el valor nacional. El promedio de los 16 municipios fue de 96.7% de eficiencia terminal, y se localizaban 4 en la Centro, 5 en la Zona Altiplano, y 7 en la Huasteca. El municipio con la mayor eficiencia terminal fue Cerro de San Pedro con 125.5% y el municipio de Villa de ramos registró la menor cantidad de egresados, que 6 ciclos antes iniciaron su educación primaria (64.8%). Los 42 municipios que registraron un porcentaje inferior al estatal, tenían un promedio de 78.5%.

Mapa 3.11: San Luis Potosí: Eficiencia Terminal por Municipio 1995



Para 1999 el número de municipios que se ubicaba por encima del total estatal pasó de 16 a 23, el total estatal disminuyó 0.2 puntos porcentuales, mientras que la nacional aumentó 6 puntos porcentuales. Con lo anterior, el estado permanecía por encima del nacional, aunque ya sólo un punto porcentual. Los 23 municipios referidos tenían un promedio de eficiencia terminal de 93%; es decir, 3.7 puntos porcentuales menos que al inicio de ese lustro. Estos municipios se localizaban 3 en el Altiplano, 4 en la Media, 5 en la Centro, y 11 en la Huasteca. El comportamiento de la eficiencia terminal bajó en 2 municipios de la Zona Altiplano, y mejoró en 1 de la Centro, en 4 de la Media y en 4 de la Huasteca.

Mapa 3.12: San Luis Potosí: Eficiencia Terminal por Municipio 1999



El municipio con el indicador más alto fue Tampacán, con 103.2 y el más bajo fue Armadillo de los Infantes con 65%. El valor promedio de los municipios que registraron un índice inferior al estatal, no varió en los cinco ciclos.

De los municipios con mejor desempeño que el total estatal, únicamente 12 se mantuvieron en este grupo de 1995 a 1999, y de ellos sólo 5 incrementaron su indicador, tomando en cuenta que el total estatal bajó.

El comportamiento de los indicadores anteriores refleja que 28 de los 58 municipios mejoraron los tres indicadores, bajó la deserción y la reprobación y aumentó la eficiencia terminal; el 14% de estos municipios se localiza en la Zona del Altiplano, 14% también en la Centro, 22% en la Zona Media, y 50% en la Huasteca.

Únicamente en 3 municipios de la entidad se registró mejor desempeño de los estudiantes en los tres indicadores analizados de 1990 a 1999. La Capital y su zona metropolitana (Soledad) y Ciudad Valles en la Huasteca.

En cada uno de los indicadores analizados, siempre se identificó que en la Huasteca se localizaba la mayor proporción de municipios con valor por encima del total estatal. En esta zona existe la mayor cantidad de población indígena, el mayor número de localidades menores a 2500 habitantes, y aumentó más la cantidad de escuelas.

2. El Impacto de la Educación Primaria en el Ingreso

2.1 La Distribución del Ingreso

El patrón de concentración de la población total en San Luis Potosí, condiciona la distribución de la población ocupada (PO) y con ella el ingreso. En 1990, el territorio potosino se caracterizó por una alta concentración de la población ocupada en pocos municipios. El municipio de la capital, junto con Soledad de Graciano Sánchez (Área Metropolitana) y Ciudad Valles concentraban 51% de la población ocupada que recibía ingresos, y con ello, 62% del ingreso total.

Los municipios de Tamazunchale, Matehuala, Rioverde, Xilitla y Ebano concentraban juntos el 21% de la población ocupada y el 16% del ingreso total. Los 48 municipios restantes únicamente concentraron 28% de la población ocupada y 22% del ingreso.

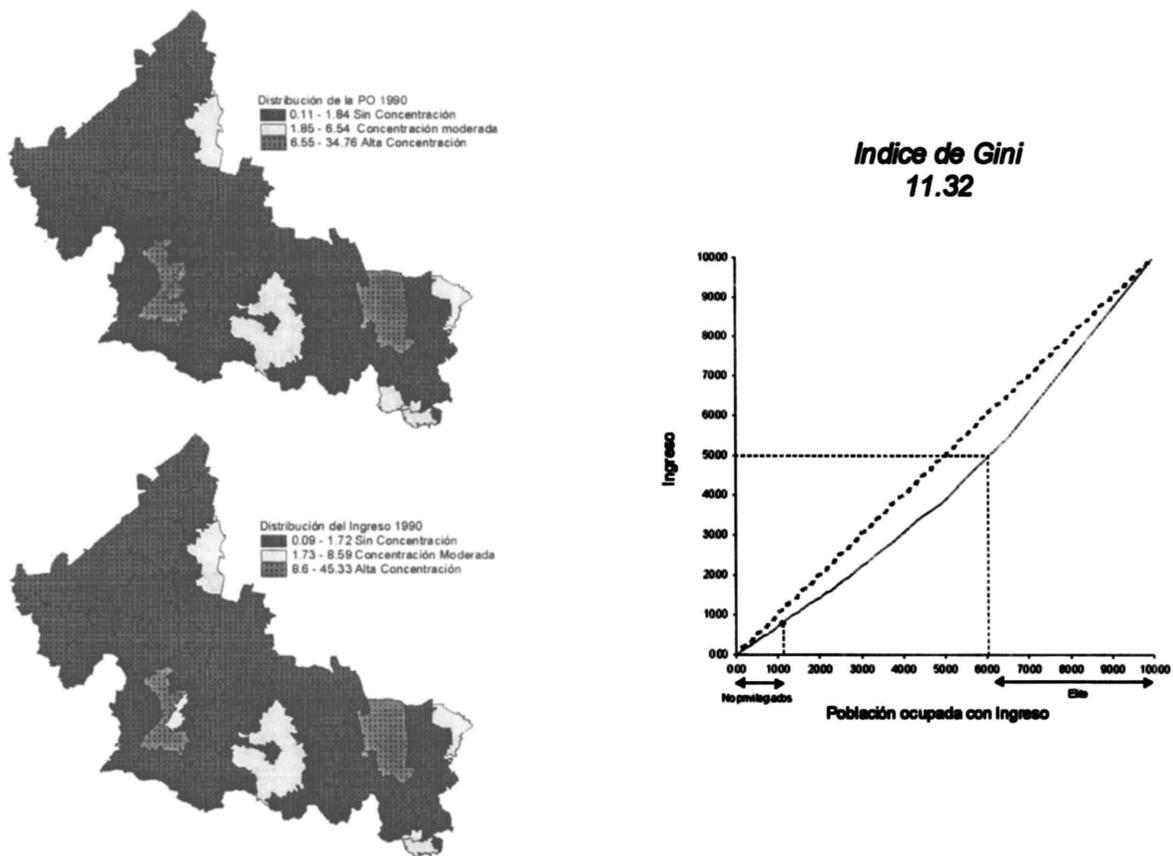
El promedio de población ocupada para 1990 fue de 1.84%; si la distribución de la población ocupada fuera equitativa entre el territorio, en cada municipio debería de localizarse 1.78% de la población, lo que indica que la media por municipio está por encima de la "regla democrática" que supone una distribución homogénea.

En total, 8 municipios se ubican por arriba de la media estatal, y por ello los podemos clasificar como de concentración moderada (5 municipios) y de alta concentración (3 municipios). Los municipios de concentración moderada tienen un porcentaje entre la media y, la media más una desviación estándar, los municipios de alta concentración por su parte tienen un porcentaje encima de la media más una desviación estándar.

El promedio de la distribución del ingreso es de 1.72%. Para 1990 se encontraba por debajo de la "regla democrática". Bajo la misma agrupación definida para la población ocupada, los municipios de la Capital y Ciudad Valles se clasifican como de alta concentración, ya que en éstos se localiza más de 8.6% del ingreso (media más una desviación estándar), sólo en el municipio de San Luis Potosí se concentra el 45% del ingreso. Los municipios de Soledad, Tamazunchale, Matehuala, Rioverde y Ebano se clasificaron como de concentración moderada (porcentaje entre la media y la media más una desviación estándar). Todos estos municipios concentran 24% del ingreso. Cabe hacer notar que el municipio de Soledad perteneciente al Área Metropolitana se clasificó como de alta concentración de población ocupada, pero de concentración moderada en la distribución del ingreso, concentra 8.35% del ingreso y 8.22% de la población ocupada.

Con la distribución de la población ocupada y del ingreso, se obtiene un índice de Ginni para 1990 de 11.32. Sobre la Curva de Lorentz, ubicamos el punto donde la pendiente es igual a uno, para definir el grupo de población considerada como "no privilegiados", y que está integrada por el 11% de la población ocupada que recibe ingresos y que concentra únicamente el 8% del ingreso. Bajo los criterios de equidad o "norma democrática" este punto se debería ubicar donde el 50% de la población concentra el 50% del ingreso; por lo anterior este grupo es referido como aquellos en condiciones de "máxima desigualdad". Opuesto a lo anterior, la población definida como "elite" representa el 40% de la población en la entidad, y es aquella que concentra el 50% del ingreso.

Mapa 3.13: San Luis Potosí: Distribución de la Población Ocupada y del Ingreso, 1990



La conformación de las desigualdades sobre el territorio potosino muestran que la población “elite” del estado se ubica en tres municipios, y los “no privilegiados” se localizan la mayoría en la Zona del Altiplano.

Para el año 2000, el patrón de distribución de la población ocupada y del ingreso, se alteró sensiblemente; continúa la alta concentración de ambas variables en pocos municipios. La población ocupada que recibe ingresos continúa localizándose en los municipios del área metropolitana formados por la Capital y Soledad, además de Ciudad Valles. Estos tres municipios en 1990 concentraban poco más del 50% de la población ocupada y 62% del ingreso, diez años después concentran 57% de la

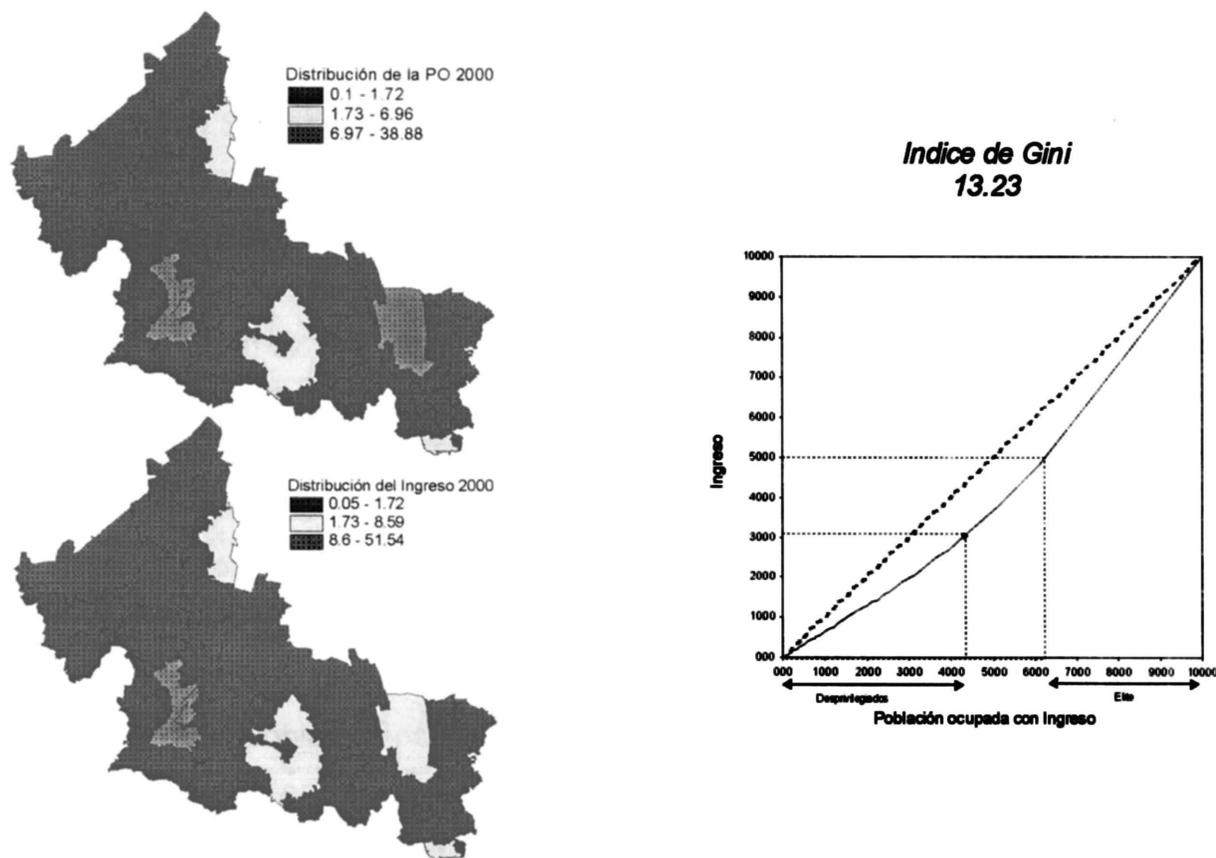
población ocupada y casi 70% del ingreso. El patrón de concentración de la población se reforzó a lo largo de la década analizada.

Los municipios de concentración moderada son aquellos con valores mayores a la media de la población ocupada (1.73) y menos de la media más una desviación estándar (6.96). En 1990 eran 6 municipios, para el 2000, únicamente son tres municipios: Matehuala, Rioverde y Tamazunchale. Los municipios de Matlapa, Xilitla y Ebano, que eran considerados en este rango en 1990, para 2000 son considerados como municipios sin concentración; es decir, su valor relativo de la población ocupada es menor a la media.

En los 3 municipios de concentración moderada se localizó 10% de la población ocupada, que representó casi 2 puntos porcentuales menos que diez años antes; y, concentraban 6% del ingreso de la entidad, 4 puntos porcentuales menos que a inicio de la década analizada. El resto de los 52 municipios son considerados como sin concentración, y en ellos se localiza únicamente 33% de la población ocupada, y 22% del ingreso; 10 puntos porcentuales menos que en 1990 para cada valor respectivamente.

Bajo la misma clasificación de los municipios para la distribución del ingreso, únicamente dos municipios concentran más de la mita del ingreso en la entidad: el área metropolitana. Ciudad Valles pasó a formar parte de los municipios de concentración moderada, junto con Matehuala, Rioverde, y Tamazunchale; éstos cuatro concentraron 16% del ingreso de la población ocupada. El resto de los 52 municipios sólo concentraron 21.88% del ingreso.

Mapa 3.14: San Luis Potosí: Distribución de la Población Ocupada y del Ingreso, 2000



Los datos anteriores presentan una alta tendencia a la concentración de la población ocupada y con ella del ingreso. Mientras que en los tres municipios de alta concentración se incrementó en ambos casos el valor relativo de la población ocupada e ingreso, en el resto de los municipios bajó su participación relativa.

El planteamiento anterior se refuerza al observar el Índice de Gini que aumentó a 13.23; es decir, casi dos puntos en 10 años. Derivado del incremento anterior, la Curva de Lorenz se separa de la línea de equidad. El porcentaje de población definida como "no privilegiados" aumentó y la "elite" disminuyó.

La estructura de los ingresos de la población ocupada en los municipios del área metropolitana para 2000 definidos como “elite”, porque concentran más del 50% del ingreso, es de la siguiente manera:

- a) En el municipio de la capital 40% de la PO gana menos de 2 veces el salario mínimo, en Soledad este porcentaje se incrementa a 47%. Únicamente estos dos municipios están por debajo del 57% de población ocupada estatal con menos de 2 veces el salario mínimo. Como se señaló anteriormente, de cada 100 salarios mínimos que percibe la población ocupada en el estado de San Luis Potosí, 22 se encuentran en 52 municipios, donde el 77% de la población ocupada recibe en promedio menos de dos veces el salario mínimo.
- b) El 40% de la población remunerada en el municipio de San Luis Potosí gana entre dos y cinco veces el salario mínimo, en Soledad se incrementa a 42%; estos dos municipios y Villa de la Paz están por encima del valor estatal (31%). En promedio 18% de la población ocupada en los municipios clasificados como “sin concentración”, percibe entre dos y cinco veces el salario mínimo.
- c) El 20% de la población ocupada en la Capital del estado es remunerada con más de cinco veces el salario mínimo, y es el único que se encuentra por encima del porcentaje estatal (12%). Un promedio de 5% de la población ocupada en los municipios “sin concentración” reciben más de 5 veces el salario mínimo.
- d) La tasa de dependencia refinada⁹ para la capital es de 2; es decir, cada habitante que recibe ingresos mantiene a un habitante que ya está en edad de trabajar. El valor estatal es de 3 y de 4 en los municipios más pobres o sin concentración de ingreso. Ahora bien, si consideramos la población total entre la población ocupada, el valor para la capital se incrementa en un habitante; es decir, cada habitante ocupado con ingreso se mantiene a él y dos habitantes más. Para el estado este valor es de 4 y de 6 en promedio para los municipios pobres.

⁹ La Tasa de Dependencia Refinada (TDR) se obtiene al dividir la población de 12 años y más, en edad de trabajar, entre la población ocupada que recibe ingresos.

La dependencia y distribución del ingreso del territorio potosino acentúan las desigualdades territoriales, e incrementan el círculo pernicioso de la pobreza. El panorama anterior no es nada alentador, sobre todo si partimos del hecho de que dichas desigualdades tienen a aumentar, más que disminuir.

¿Cómo lograr bajo las condiciones descritas, un desarrollo económico y elevar el nivel de vida de la población en general?, según los principales propósitos de la política estatal. ¿El Estado tendrá que continuar financiando proyectos para lograr un desarrollo o crecimiento?, en un espacio donde predomina la dispersión de población y los bajos salarios o, ¿se tendrá elaborar políticas alternativas que permitan mejorar radicalmente el ingreso y fortalecer las condiciones de producción?. Con los planteamientos de gobierno analizados anteriormente y los resultados observados en este último apartado, ¿podemos inferir que la política de gobierno no ha sido efectiva?; dar respuesta a todas estas preguntas es más que complejo, es tema de otra investigación, y, no puede ser abordado de manera parcial al analizar únicamente la distribución del ingreso sobre el territorio.

Sin embargo, el planteamiento de la educación como alternativa o “palanca” para lograr desarrollo y crecimiento a partir de la formación de capital humano constituye una propuesta viable de largo plazo; pero, ¿Qué relación existe entre educación, desarrollo y desigualdad sobre el territorio?, ¿cómo se relaciona actualmente el ingreso y la educación?, ¿existen condiciones para que se dé la formación adecuada de capital humano?. Como observamos, la brecha de las desigualdades en términos del ingreso aumentó, y las condiciones educativas son diferentes en los municipios, ¿pueden entonces mejorar las condiciones económicas de la sociedad cuando se tiene la primaria terminada?, ¿cuál sería la agenda del gobierno a partir de lo que planteó y con base en los resultados logrados en 10 años?.

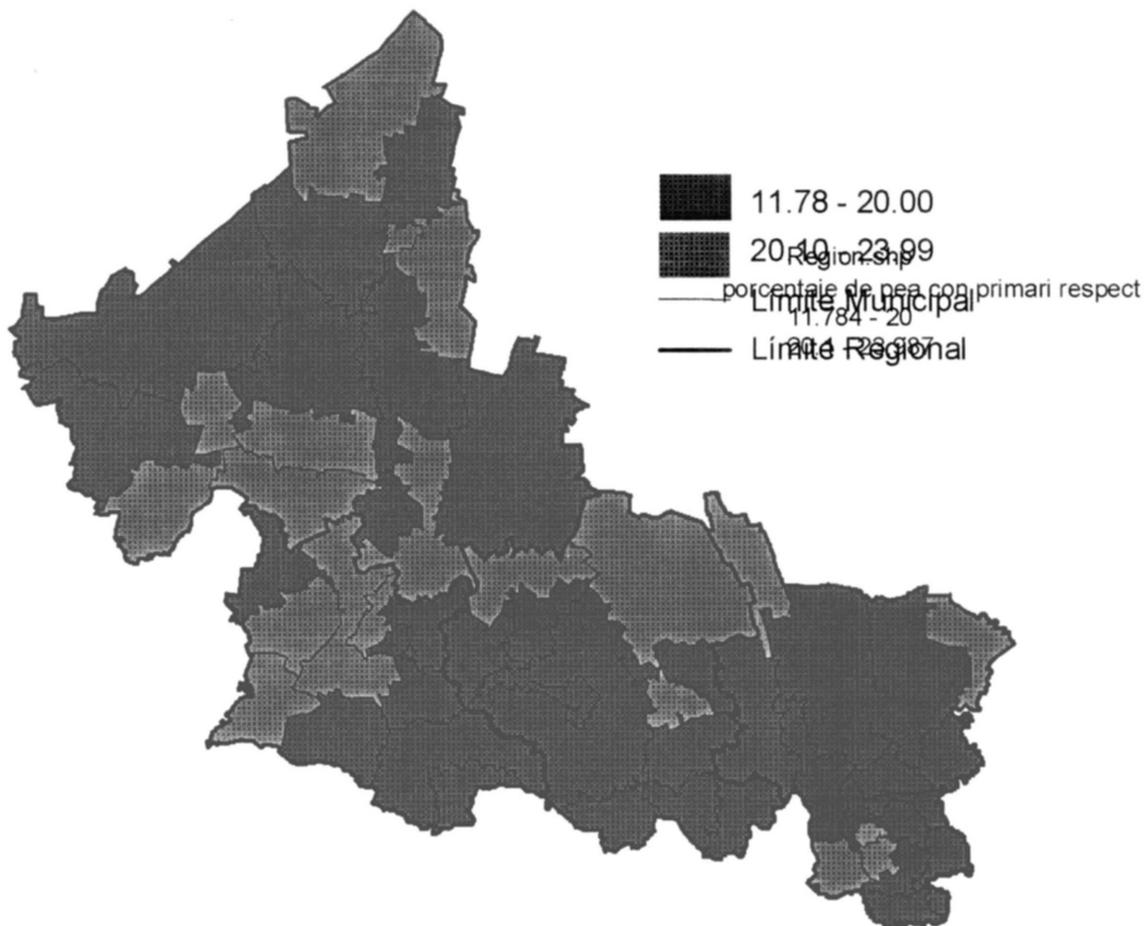
En el siguiente apartado relacionamos la distribución del ingreso con el desempeño educativo en los municipios de San Luis Potosí, con la intención de avanzar en las respuestas a las preguntas anteriores.

2.2 La Educación y el Ingreso

El patrón de distribución de la población sobre el territorio potosino se caracteriza por una alta concentración de población ocupada y de ingreso en pocos municipios, y una alta dispersión de población y bajos ingresos en el resto. Las características educativas de la población económicamente activa y de la población ocupada con ingreso son también heterogéneas sobre el territorio. Los municipios que concentran ingreso, no tienen necesariamente una población ocupada con mejores niveles educativos. Según los datos del Censo de 1990 únicamente el 20% de la Población Económicamente Activa (PEA) en la entidad tenía primaria terminada.

De los 56 municipios de la entidad 18 tenían una proporción de PEA con primaria terminada mayor al total estatal. En 1990 Xilitla era el municipio con mayor proporción de PEA con primaria terminada (23.9% que representaba 2.6% del total estatal), y sólo concentraba 1.20% del ingreso. De los 18 municipios, siete pertenecen a la Zona Altiplano, cuatro a la Zona Centro, entre ellos los municipios del área metropolitana que concentraron en 1990 más de la mitad del ingreso, tres municipios pertenecen a la Zona Media, y cuatro a la Huasteca.

Mapa 3.15: San Luis Potosí: Porcentaje de PEA con primaria terminada respecto de la PEA total, 1990



Para 1990 la capital y su municipio metropolitano mantienen la relación directa entre mayor porcentaje de ingreso y mayor porcentaje de PEA con primaria terminada. En los municipios del área metropolitana de San Luis Potosí, el 21% de la PEA total tiene primaria terminada (un punto porcentual encima del valor estatal). De cada 10 habitantes ocupados que reciben ingreso en estos municipios, cinco son PEA con primaria terminada, y representan el 37% del total estatal; es decir de cada 10

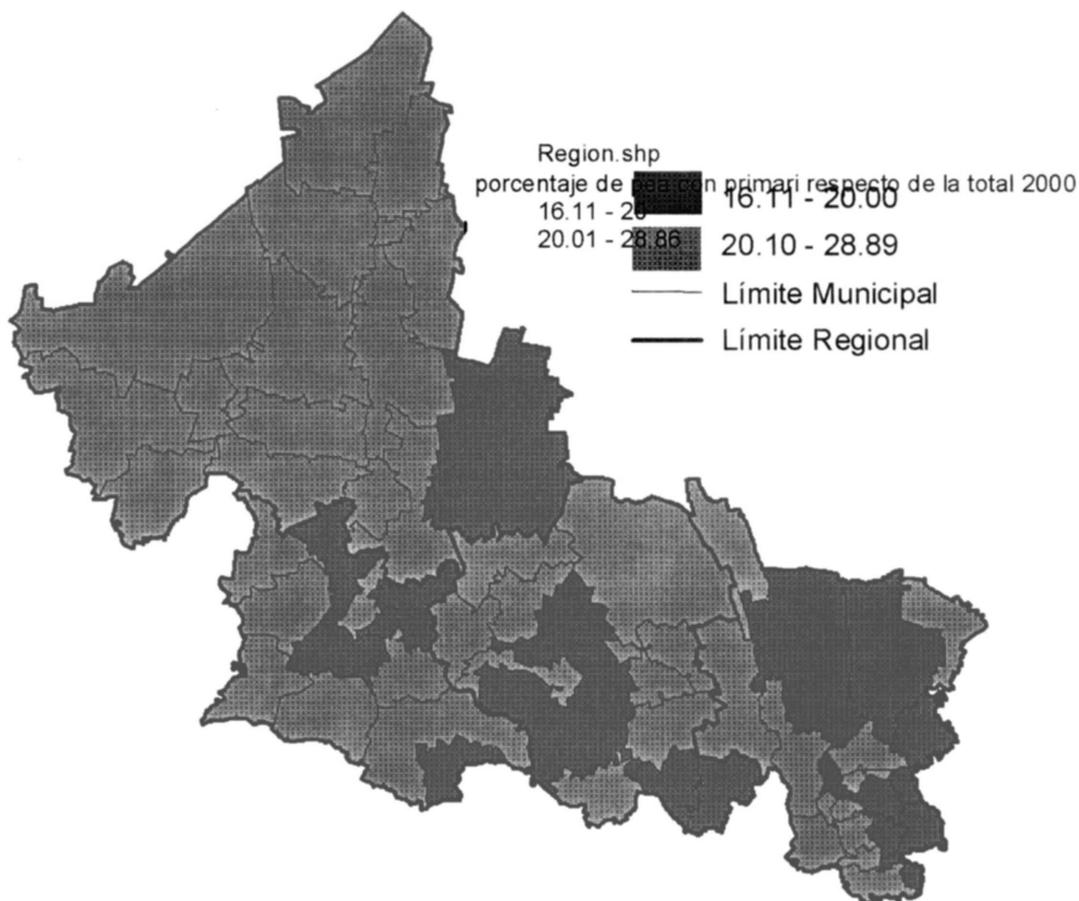
habitantes mayores de 12 años en el estado con primaria terminada, cuatro se localizan en estos 2 municipios.

Para 1990 en los municipios de Santo Domingo, Moctezuma, Villa Hidalgo, Alaquines, Villa Juárez, Salinas, Villa de Ramos, y Lagunillas la cantidad de PEA con primaria terminada era mayor que la PO (población ocupada) con ingreso. Esta relación parece señalar que toda la población ocupada con ingresos tiene primaria terminada; sin embargo, también puede ser que la proporción de población ocupada sea muy baja. La suma de la población ocupada con ingreso en estos ocho municipios representó 3.05% del total estatal, mientras que la PEA con primaria terminada representó 6.07% del total estatal.

Para el año 2000 la proporción de la PEA con primaria terminada en el estado era la misma que al inicio de la década. Parece ser que las políticas educativas de pertinencia no habían logrado ser "efectivas". Ciertamente el grado promedio de escolaridad pasó de 5.76 a 7.10 en esta década, primero de secundaria; y, la cobertura en primaria pasó de 73.8 a 75%; sin embargo, no aumentó la proporción de PEA con primaria terminada, respecto la PEA total.

A pesar de que la proporción de PEA con primaria terminada respecto de la PEA total en la entidad se mantuvo en 20%, el número de municipios que tenía una proporción menor a este porcentaje pasó de 18 a 42 en diez años; es decir, 24 municipios mejoraron su posición relativa, en estos municipios se concentra el 55.7% de la PEA con primaria terminada del estado. Con excepción del municipio de San Luis Potosí, los municipios que en 1990 tenían mejor proporción que la entidad, continuaban en el 2000 en este rango.

Mapa 3.16: San Luis Potosí: Porcentaje de PEA con primaria terminada respecto de la PEA total por municipio, 2000



Como se muestra en los mapas 3.15 y 3.16 el estado mejoró. Disminuyó la cantidad de municipios que se encontraban por debajo del valor estatal. A pesar de que la Capital del estado pasó de 20% a 17% en la proporción de PEA con primaria terminada respecto de su PEA total, que lo llevo a ubicarse por debajo del valor estatal, mantuvo su jerarquía en la concentración del ingreso.

Adicionalmente, se duplicó el número de municipios con una proporción de PEA con primaria terminada mayor que la proporción de su PO con ingreso. Por ejemplo, en términos relativos los municipios de Santo Domingo y Villa de Ramos tenían en el

año 2000, más del doble de la PEA con primaria terminada, que PO con ingreso respecto de 1990, pero perdieron proporción en la distribución del ingreso estatal, pasaron de concentrar 0.63% a 0.41%.

Mientras que en el estado en su conjunto se registró un aumento de 22% en la PEA con primaria terminada, en la capital del estado y su municipio metropolitano el incremento fue de 16% y de 14% respectivamente. Durante la década 18 municipios que se mantuvieron por encima del 20% en la proporción de la PEA con primaria terminada respecto de su PEA total.

Como se observa en los datos anteriores, parece que no existe una relación directa en la distribución territorial de la PEA con primaria terminada y la distribución del ingreso. Mientras que en la primer variable el estado reflejó una mejoría en aquellos municipios que se ubicaron por debajo del valor estatal; por otro lado, las desigualdades producto de la distribución del ingreso, se incrementaron. Con la evidencia disponible se concluye que los estudios en primaria no son un elemento sustantivo que impacte en la distribución del ingreso sobre el territorio.

Si aceptamos el enunciado del párrafo anterior, habría que explorar la causa de esta condición; es decir, ¿es el desempeño educativo en primaria, la condición para que el incremento de la PEA con primaria terminada no genere mayor ingreso en la población? o ¿no es suficiente la primaria terminada para mejorar el ingreso, ya que las condiciones actuales del mercado laboral exigen una preparación técnica o profesional?.

Con el propósito de responder la primer pregunta se analiza a continuación la relación entre la calidad de la educación primaria y la distribución del ingreso. Para 1995, la eficiencia terminal en el estado era de 87.2%, superior en 7.2 puntos porcentuales al nacional. De los 58 municipios de la entidad, únicamente 16 se encontraban por encima del valor estatal, cabe hacer mención que ningún municipio

en este rango se localizaba en la Zona Media. No es difícil observar que únicamente la capital y su área metropolitana coinciden con los municipios donde se registró mayor concentración de ingreso; pero no eran los de mejor desempeño. La capital se ubicaba en el 6º lugar y Soledad en el 3º. El municipio que registró mayor eficiencia terminal fue Cerro de San Pedro, sin embargo para el 2000 sólo concentraba 0.14% del ingreso, 0.15% de la población ocupada, 0.13% de la PEA con primaria terminada.

Para 1999 el porcentaje de alumnos que concluyeron su primaria respecto de los que se inscribieron en primero seis años antes, disminuyó sensiblemente a 87 de cada 100 en el estado, mientras que el país aumentó a 86, aún por debajo del valor estatal. La cantidad de municipios que se encontraban por arriba del valor estatal aumentó en 7. Estos 23 municipios pertenecían principalmente a la Zona Huasteca y la Media. El municipio de la capital pasó al lugar número 11º en eficiencia terminal, y Soledad al 8º. La eficiencia terminal en el municipio de Cerro de San Pedro bajó de 125 a 97. Tampacán en la Zona Huasteca fue el municipio donde se registró la mayor eficiencia terminal, sin embargo, su participación en el ingreso estatal para el 2000 era de apenas 0.41%, de 0.64% en la población ocupada y 0.65% en la PEA con primaria terminada.

Si se considera a los municipios con mejor eficiencia terminal, los que se mantuvieron por encima del valor estatal en la proporción de PEA con primaria terminada respecto de su PEA total y los que aumentaron la distribución porcentual del ingreso; se observa que, existen 31 municipios que mejoraron su indicador de eficiencia terminal, 18 que se mantuvieron por encima del valor estatal en la proporción de la PEA con primaria terminada y 8 que incrementaron su participación en la distribución porcentual del ingreso. Ningún municipio reúne las tres características.

Los municipios de Vanegas, Venado, Ciudad del Maíz, Cárdenas, Xilitla, Coxcatlán y Axtla de Terrazas, reunieron la condición de mejora en la eficiencia terminal y aumentar y mantenerse por encima del 20% en la proporción de la PEA con primaria terminada respecto de su PEA total. La PEA que se incorpora al mercado laboral, ofrece mejor capital humano con respecto al estándar estatal, al menos en 7 municipios. En estos casos el incremento en la PEA con primaria terminada es resultado de la transición de primero a sexto año de manera continua.

Considerando que ningún municipio mejoró la eficiencia terminal y aumentó la participación estatal del ingreso, no existe una asociación entre la mejora en la eficiencia terminal y la mejora del ingreso.

Por otro lado, para 1990 en la entidad de cada 100 alumnos inscritos en primaria 13 reprobaron, inferior en tres unidades al total nacional. De los 56 municipios de este año, 9 se encontraban por debajo del valor estatal. Un tercio de los municipios con menor reprobación pertenecían a la Zona Huasteca. Únicamente los municipios de la Capital y Ciudad Valles coinciden con los municipios dónde se concentraba la mayor parte del ingreso en 1990. El municipio de San Luis Potosí destaca nuevamente por concentrar la mayor cantidad de ingreso y tener el más bajo índice de reprobación.

En 1999 el índice de reprobación en la entidad bajó 6 unidades, es decir, reprobaron 7 de cada 100 alumnos inscritos, la diferencia era de sólo -0.3 puntos porcentuales con el indicador nacional. La cantidad de municipios que se encontraban por debajo del total estatal pasó de 9 a 22. La mayor cantidad de municipios con menor reprobación en la entidad pertenecía a la Huasteca. El municipio de la Capital pasó del 1er lugar al 5º, por debajo de Tanquián, Cárdenas, Tampacán y Matehuala.

Sin embargo, el incremento notorio en la cantidad de municipios que disminuyeron su índice de reprobación, no se reflejó en una mejora de la PEA con primaria terminada, de los 22 municipios 15 incrementaron su proporción de PEA con primaria terminada

respecto de su PEA total, entre ellos no se encontró el municipio de la Capital. En estos 22 municipios tampoco mejoró su ingreso, a excepción de los municipios de la Capital y Soledad. El municipio de Ciudad Valles permanecía con menor reprobación y pasó del rango de alta concentración a concentración moderada en la distribución relativa del ingreso.

En los 22 municipios bajó la reprobación, de ellos 18 se mantuvieron por encima del valor estatal en la proporción de la PEA con primaria terminada y 8 mejoraron su participación en la distribución porcentual del ingreso. En los municipios de la Capital, Soledad y Matehuala disminuyó el índice de reprobación y aumentó la concentración del ingreso. Los municipios de Villa de la Paz, Matehuala, Cerritos, Soledad, Ebano y Cárdenas disminuyeron su índice de reprobación y aumentaron su proporción de PEA con primaria terminada. El aumento en la PEA con primaria terminada y el ingreso se registro en los municipios de Matehuala, Salinas, Villa de Hidalgo y Soledad.

Sólo en Matehuala y Soledad se observan las tres características de mejora en los indicadores analizados. Existe una muy baja relación entre la disminución del índice de reprobación, el incremento en la PEA con primaria y el aumento del ingreso, que no se observó en el caso de la eficiencia terminal.

Finalmente, para 1991 la deserción total en el estado fue de 4.1, inferior al nacional de 5.0. De los 56 municipios del estado de San Luis Potosí, 17 registraron un valor inferior al total estatal. La mayor cantidad de municipios con mejor desempeño respecto al valor estatal, pertenece a la Zona Huasteca, donde se concentra 28% del ingreso, según datos de 1990.

Para 1991 el municipio de Coxcatlán registró el menor índice de deserción en la entidad, fue el número 16 en reprobación, por encima del valor estatal, y el 8º lugar en eficiencia terminal de 1995 superior al estado y al país; sin embargo, según la

distribución del ingreso de 1990 únicamente aportó el 0.43% del ingreso con 0.79% de la población ocupada, y 22 de cada 100 habitantes económicamente activos tenían la primaria terminada. Esta situación es diametralmente opuesta al municipio de la Capital del estado, que registró un índice de deserción de 1.7, fue el 4º lugar en este renglón, fue el más bajo en reprobación, y 7º en eficiencia terminal, todos estos valores mejor que el total estatal, concentró 45% del ingreso con el 35% de la población ocupada, pero sólo 2 de cada 10 habitantes considerados como PEA, tienen primaria terminada.

Para 1999 el índice de deserción en la entidad bajó dos puntos, para registrar 2.1%, superior en 0.1 puntos porcentuales al total nacional. La cantidad de municipios que tenían un índice de deserción menor al estatal paso de 17 a 23. Coxcatlán pasó del 1º lugar al 14º. El municipio de San Luis Potosí pasó del 4º al 8º lugar. Armadillo de los Infante registró el menor índice de deserción pasó de 12.1 en 1991 a -3.0; el porcentaje de reprobados disminuyó de 19.7% a 9.4%; la eficiencia terminal pasó de 70.6 en 1995 a 65%; y, su participación en el ingreso estatal decreció de 0.11% a 0.05%, con una PO que pasó de 0.16% a 0.10% y una proporción de PEA con primaria terminada que aumentó de 16% a 19%.

Con el comportamiento de los datos anteriores, podemos afirmar que los municipios que mejoran su desempeño educativo y que incrementan su PEA con primaria terminada, bajaron su aportación al ingreso estatal. La calidad de la educación primaria no permite mejorar el ingreso, y es muy posible que la primaria terminada, aunque con buen nivel, no sea suficiente para incentivar mejores condiciones de ingreso.

Considerando que el análisis espacial presentado describe las condiciones por municipio con los más altos y bajos indicadores educativos, comparados contra la capital, que concentra actualmente poco más de la mitad del ingreso, se aplicó un modelo de regresión simple que permita observar de manera estadística la relación

entre incremento del ingreso y aumento en la proporción de PEA con primaria terminada para 54¹⁰ municipios.

De la misma manera que lo observado en el análisis espacial, la evidencia empírica disponible para los 54 pares de observaciones muestran una baja relación entre el incremento en el ingreso como consecuencia de un incremento en la PEA con primaria terminada. No se observa un comportamiento lineal, sino más bien aleatorio, que se manifiesta en un bajo valor del coeficiente r^2 igual a 0.09%. Únicamente el 9% del incremento en el ingreso puede explicarse por un incremento de la PEA con primaria.

Además, sólo 43 de los 54 pares de datos corresponden con un incremento en el ingreso y un aumento en la PEA con primaria terminada, en 8 existió una disminución en la PEA con primaria terminada y un aumento del ingreso, en ningún municipio bajó el ingreso y la PEA con primaria terminada, y en 3 municipios aumentó la PEA con primaria pero disminuyó el ingreso.

A pesar de que existen 43 municipios que manifiestan un comportamiento similar al planteado en nuestra hipótesis inicial, no existe correspondencia entre las variables analizadas; es decir, que conforme se incremente la PEA con primaria se incremente el ingreso.

En municipios como Cárdenas y Ebanos la PEA con primaria aumentó menos de 1% y el ingreso de 1990 a 2000 creció 64% para el primero y 46% para el segundo. En Mexquitic de Carmona, Tamuín, Axtla de Terrazas, Tanquián, Ciudad Fernández, Rioverde y Tampacán, la PEA con primaria se incrementó 1%, mientras que el aumento en el ingreso varió entre 112 y 12%. En Guadalcázar, Tancanhuitz de Santos, Lagunillas, Villa Juárez, Tamasópo, Santo Domingo, Tierranueva, Venado,

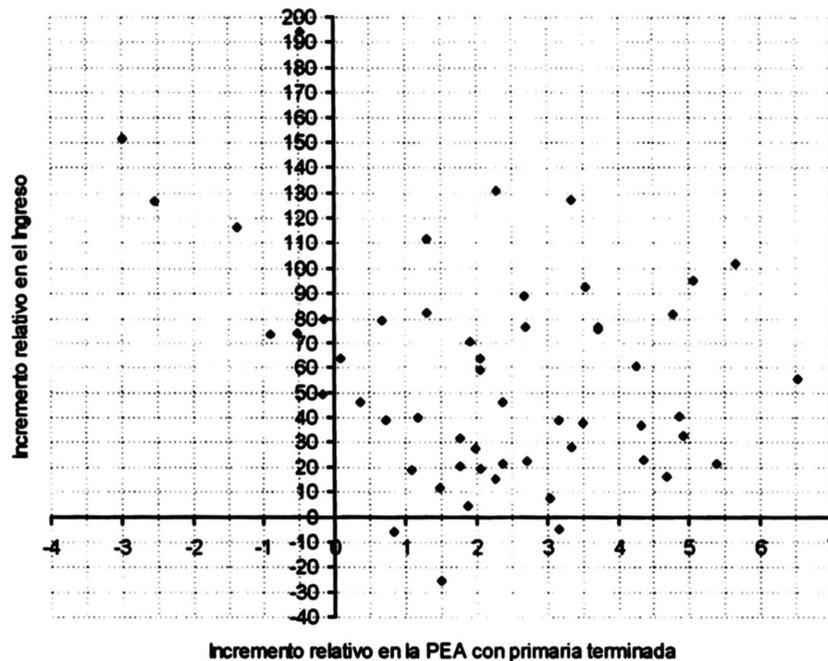
¹⁰ Únicamente se trabajó con 54 municipios, por ser aquellos con información disponible para inicio y fin de la década.

Coxcatlán, Cedral, Tampamolón y Vanegas el incremento de la PEA con ingreso fue de 2% y el ingreso se ubicó en un rango de 4 a 131%. Por su parte, en Zaragoza, Charcas, San Martín Chalchicuautla, Alaquines, Villa de Arista, Tanlajás y Salinas aumentó la PEA con primaria 3% y el ingreso varió de 7 como mínimo a 127% como valor máximo.

En Huehuetlán, Villa de Reyes, Santa María del Río, Villa de Arriaga, Moctezuma, Santa Catarina y San Antonio, la PEA con primaria aumentó 4% mientras que el incremento en el ingreso varió entre 23 y 93%. Los municipios de Catorce, Ahualulco, Xilitla, Villa de Ramos, San Ciró de Acosta y Villa de Guadalupe incrementaron su PEA con primaria hasta 5% y el ingreso osciló entre 33 y 95%.

Finalmente los municipios que registraron un mayor incremento de la PEA con primaria fueron Villa Hidalgo y Aquismón con 6 y 7% y un aumento del ingreso de 102% y 56% respectivamente.

Gráfica 3.2: San Luis Potosí: Incremento de la PEA con primaria e Incremento en el Ingreso



En la gráfica se observa una “nube” de puntos que describe el comportamiento sin correspondencia ni proporción entre las variables analizadas. Existen municipios con un incremento de su PEA con primaria de menos de 1%, y con un aumento promedio del ingreso de 54%. Los municipios que aumentan 1% su PEA con primaria aumentan su ingreso en promedio 42%, mientras que los municipios que aumentaron 2% su PEA con primaria, incrementaron en promedio 31% su ingreso. Los municipios que registraron un aumento de su PEA con primaria terminada del orden de 3% su ingreso creció 40%, y los municipios que registraron un aumento del 4% en la PEA con primaria y su crecimiento promedio del ingreso fue de 52%. Los municipios con un aumento en su PEA de 5%, registraron un aumento promedio de 39% en el ingreso.

Considerando esa baja relación entre las variables, se tendría un modelo de la forma:

$$y = 71 - 6.4x$$

Se puede observar que:

- a) Para un nulo aumento en la PEA con primaria terminada, el ingreso en veces salario mínimo de los municipios aumentaría 71%;
- b) La relación entre las variables es negativa; y,
- c) Por cada decremento del 6.4 en la PEA con primaria terminada, el municipio puede aumentar 1% en la concentración del ingreso. Los datos anteriores son completamente contradictorios con la hipótesis definida.

Considerando el comportamiento espacial y estadístico de las variables por municipio, la hipótesis de la investigación se rechaza. Para continuar en esta línea de investigación entre crecimiento y desarrollo, entendida como una disminución de las desigualdades regionales, a partir del aumento del capital humano, será necesario incorporar otros elementos como el aumento de la PEA con secundaria terminada, y

las características profesionales de la PO con ingreso (preparación técnica, normal, entre otros).

Si partimos del hecho de que la primaria no es un elemento suficiente para incidir en la disminución de las desigualdades, el gobierno deberá preocuparse por incrementar los años promedio de educación de primero de secundaria a tercero, y paralelamente definir políticas de tipo económico que afecten la distribución del ingreso, y generar oportunidades laborales en aquellos municipios donde la PEA con primaria terminada no tiene, como en la Zona Huasteca. Si bien es cierto, la educación primaria no es actualmente un factor para el crecimiento económico en los municipios de San Luis Potosí, también es cierto que existen otros elementos como la distribución de la población y por supuesto el mercado laboral remunerado que afectan el crecimiento. Para profundizar en tal enunciado, se incorpora al modelo dos elementos: la distribución de la población y el empleo, y su relación con el crecimiento del ingreso.

Para el primer caso, se considera que la distribución de la población por municipio, medida a partir de la densidad, es un elemento para explicar el crecimiento del ingreso. Se entiende que en las áreas de mayor concentración existen mejores condiciones para que la población encuentre oportunidades laborales y esté mejor remunerada.

El 39% del aumento en el ingreso puede ser explicado por una variación de la densidad demográfica, mientras que para la PEA con primaria este porcentaje era de apenas 9%. La relación anterior es explicada mediante las economías de aglomeración que se dan en los espacios con alta densidad, y que territorialmente se expresa en la Capital del estado y su municipio metropolitano. Aún bajando el porcentaje de su PEA con primaria terminada en estos dos municipios, aumenta la concentración de ingreso durante el periodo analizado.

En el caso de la densidad, el comportamiento estadístico de los pares de observaciones analizados refleja un comportamiento mucho más lineal, en comparación con la PEA con primaria terminada. En el primer cuadrante encontramos 39 municipios, 4 menos que el caso anterior, pero con una relación positiva: a mayor densidad mayor concentración de ingreso. 12 casos se encuentran en el segundo cuadrante, donde bajó la densidad y aumentó la concentración de ingreso, en los municipios de Catorce, Lagunillas, Villa de Guadalupe, Villa Juárez, Cerritos, San Ciro de Acosta, Guadalcázar, Villa de la Paz, Alaquines, Vanegas, Cárdenas, y Villa Hidalgo.

Únicamente en los municipios de Armadillo de los Infante, San Nicolás Tolentino y Rayón, bajó la densidad y el ingreso durante el periodo de referencia. En el caso de la PEA con primaria no se registró ningún dato con esta condición, y sí tres en el cuarto cuadrante, donde no encontramos municipio para la relación densidad e ingreso. En el cuarto cuadrante conforme aumenta la densidad, baja el ingreso.

Considerando este comportamiento entre las variables, se tiene el siguiente modelo lineal:

$$y = -5.0 + 0.19x$$

En términos estadísticos lo anterior significa que:

- a) La relación entre las variables es positiva,
- b) La ordenada al origen es negativa para un valor cero en el incremento de la densidad. Se requeriría un aumento de 31.41% en la densidad, para que existiera un incremento en el ingreso medido en veces salario mínimo en los municipios, y,
- c) Por cada incremento de 0.19 en la densidad, la concentración del ingreso en el municipio puede aumentar.

Podemos inferir que para el 72% de los municipios de San Luis Potosí, paralelamente al impulso de la educación como palanca para el crecimiento, desarrollo de capital humano y disminución de las desigualdades regionales es necesario fomentar políticas de concentración de población que permita aprovechar las ventajas de las economías de aglomeración, tales como la localización de fuentes de empleo remunerado. La dispersión de la población, disminuye el incremento del ingreso en los municipios que actualmente no concentran, como en la Zona Huasteca, donde existe una “baja” densidad de población y bajo ingreso.

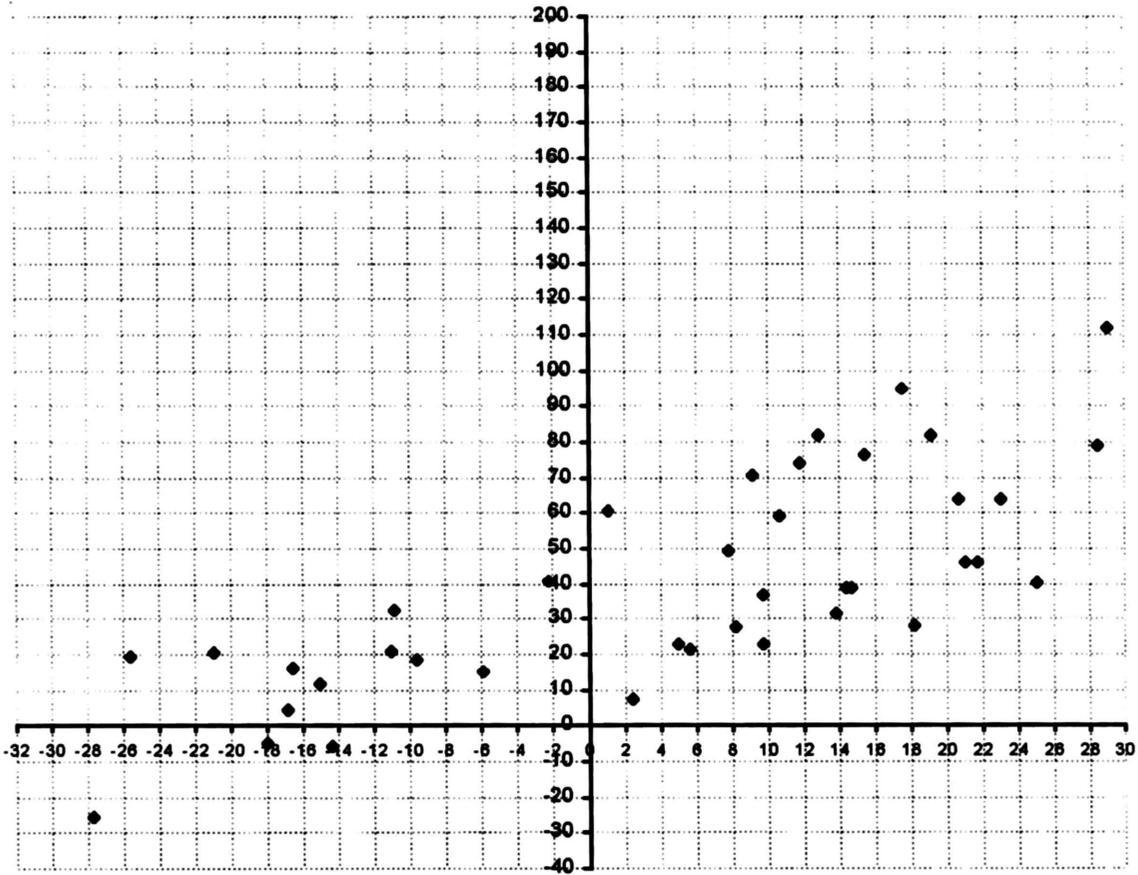
Sin lugar a dudas, actualmente la mejor condición para incrementar el ingreso en los municipios, es la creación de empleos, aunque la calidad de la fuerza de trabajo aún no esté basada en el desarrollo del capital humano. La pertinencia de la educación en las zonas indígenas según su vocación económica, juega un papel fundamental para el futuro crecimiento del ingreso. El comportamiento de los indicadores educativos de calidad analizados en la mayor parte de la Zona Huasteca puede coadyuvar a generar capital humano en el mediano plazo, como motor del crecimiento y la disminución de las desigualdades.

El porcentaje de correlación entre aumento del empleo (PO remunerada) e incremento en el ingreso para los municipios de San Luis Potosí es más alto, en comparación con los dos casos anteriores; 76% contra 9% con el incremento de la PEA con primaria y 39% con incremento en la densidad demográfica. Existe un mejor comportamiento lineal en los pares de observaciones incremento de la PO e incremento del ingreso, como se muestra en la gráfica 3.3.

Casi 76% de las observaciones caen el primer cuadrante, que corresponde a un incremento en el ingreso producto de un aumento en la PO remunerada. A pesar de parecer una relación lógica, 18% de las observaciones se ubicaron en el cuadrante dos, donde baja la población ocupada con ingreso y se incrementa el ingreso. La explicación para los municipios con esta condición obedece a que en ellos, la mayor

parte de la población ocupada que existía a inicio de la década referida aumentó su ingreso, sin ingresar al mercado laboral remunerado e incluso perdiendo población.

Gráfica 3.3: San Luis Potosí: Incremento del Empleo Incremento en el Ingreso



El modelo estadístico de este comportamiento queda expresado de la siguiente manera:

$$y = -11.5 + 0.48x$$

En términos estadísticos lo anterior significa que:

- a) La relación entre las variables es positiva,

- b) La ordenada al origen es negativa para un valor de cero en el incremento de la densidad. Se requiere un aumento de 24.09% en la PO remunerada, para registrar un incremento en el ingreso en veces salario mínimo en los municipios,
- c) Por cada incremento de 0.48 en la densidad, la concentración del ingreso en el municipio aumenta, y,
- d) Con el valor de la pendiente observamos que en comparación con los modelos definidos anteriormente, éste muestra más sensibilidad de cambio en la variable dependiente como consecuencia de un cambio en la variable independiente.

De esta manera, y considerando el análisis de las variables anteriores, el incremento en el ingreso de la población por municipio, mediante un modelo de regresión lineal múltiple queda expresado como:

$$y = 36.45 - 1.76x_1 + 0.01x_2 + 1.55x_3$$

Donde:

Y es el incremento relativo en el ingreso en veces salario mínimo,

X_1 es el valor del incremento en la PEA con primaria terminada, que aún es negativo,

X_2 es el aumento relativo en la densidad de población, y

X_3 es el incremento de la PO remunerada, que es el más alto y con relación positiva.

Definitivamente aún no encontramos evidencia para explicar un crecimiento en el ingreso basado en la formación de capital humano (considerando la formación inicial). Será necesario ampliar posteriormente el análisis, con las características profesionales de la fuerza de trabajo remunerada. Sin embargo, el reto que presenta la disminución de las desigualdades territoriales en territorio potosino y su comportamiento es aún sumamente complejo. Mientras se siguen haciendo esfuerzos por disminuir la brecha de las desigualdades en el estado de San Luis Potosí, los resultados son otros y, las características y las condiciones de la población para enfrentar el desarrollo parecen ser cada vez más diversas.

A pesar de rechazar la hipótesis de la investigación, los objetivos iniciales se cumplieron. Los hallazgos encontrados a partir de las relaciones entre las diferentes variables analizadas permiten apuntar algunas consideraciones finales de carácter general y formular una agenda de investigación.

CONCLUSIONES

1. PRINCIPALES HALLAZGOS

El modelo de desarrollo basado en “capital humano” implica invertir en áreas como educación, salud y nutrición. El crecimiento económico se basa en la revalorización del capital humano. El capital humano tiene que ver con la cultura, capacidades para actuar sinérgicamente y generar redes y concertaciones hacia el interior de la sociedad. La escuela es la principal institución que forma capital humano con base en la socialización del individuo y la capacidad de producir a partir de los conocimientos adquiridos. Según el Banco Mundial no menos del 64% del crecimiento puede ser atribuido al capital humano y al capital social (Kliksberg, 1998).

La formación de capital humano y su distribución sobre el territorio es un elemento para disminuir las desigualdades sociales. La connotación básica de las desigualdades involucra la distribución de elementos físicos, sociales, económicos, culturales y políticos principalmente, entre los miembros de una población que hacen particularmente diferente una sociedad de otra en un espacio y tiempo determinado. La educación y el conocimiento constituyen los ejes de la transformación productiva con equidad (CEPAL, 1995).

Con el afán de disminuir las desigualdades sociales, principal preocupación de los gobiernos, e impulsar el crecimiento del capital humano con equidad, se invierte sistemáticamente en áreas como la educación, la salud y la alimentación. En el sector educativo la inversión se orienta a la construcción de escuelas e

infraestructura, investigación, y calidad principalmente. Sin embargo, parece que los resultados no han sido positivos, las estadísticas internacionales muestran que cada año aumentan los habitantes del planeta que viven en condiciones de pobreza.

Al igual que otros países donde influyen las recomendaciones del Banco Mundial, el Gobierno Mexicano también ha adoptado la formación de capital humano como estrategia de desarrollo y disminución de las desigualdades regionales. El impulso a la educación es una de sus principales políticas, la mayor parte del gasto social se destina a este rubro. En congruencia con esta línea, el Gobierno del Estado de San Luis Potosí destina la mayor parte de su presupuesto al sector educativo, con el objetivo de formar una sociedad más justa y preparada para el futuro.

El análisis realizado en este documento muestra puntos de encuentro entre la política estatal y la federal. En atención al rezago observado y a las desigualdades en materia educativa, la política en el estado se ha orientado a incrementar la cobertura con criterios de equidad, elevar la calidad y mejorar la pertinencia de la educación como los principales desafíos del sector.

Sin embargo, la evidencia empírica disponible no muestra resultados satisfactorios para los propósitos planteados. No en todos los municipios se incrementó la cobertura, aún existe un rezago de la población de entre 6 y 12 años que no asiste a la primaria. No en todos los municipios mejoró la calidad educativa, los indicadores analizados reflejan que mientras en el ámbito estatal se superó la media nacional en algunos indicadores, aún existen municipios que se mantienen por debajo del valor estatal y nacional. La pertinencia de la educación aún no está bien enfocada, considerando los municipios que incrementaron su concentración de ingreso y su PEA, y los que disminuyeron la proporción de su PEA con primaria terminada.

Las desigualdades sobre el territorio medidas en términos de la distribución del ingreso continúan aumentando, dos municipios concentran la mayor parte del

ingreso, mientras el resto disminuye su participación relativa. En aquellos municipios que aumenta el ingreso, los indicadores educativos bajan, así como la proporción de PEA con primaria terminada, que incluso en el ámbito estatal no aumentó. El incremento en el ingreso aún está condicionado por el incremento de empleo, más que por la formación de capital humano en primaria.

Aún existe un gran reto en cobertura, calidad y pertinencia de la educación en el estado de San Luis Potosí, que junto con el incremento de la desigualdad del ingreso y la alta dispersión de población en la Zona Huasteca y aumento de la concentración demográfica en pocos municipios sigue constituyendo la agenda de prioridades estatal, sin soslayar el esfuerzo realizado en la materia.

Si bien estas consideraciones parecen ser arriesgadas, son resultado del comportamiento de los indicadores y variables estudiadas en una década, por ello constituyen un esfuerzo y aporte para el estudio de las desigualdades sociales, la distribución del ingreso y el impacto de la educación sobre el territorio.

2. HACIA UNA REFLEXIÓN CRÍTICA

Es necesario profundizar sobre el impacto de la educación en las desigualdades sociales sobre el territorio, a partir de incorporar otras variables que se asociaron en este estudio sólo parcialmente o que se omitieron dado el alcance y disponibilidad de la información. Las características profesionales de la mano de obra así como el mercado laboral pueden mejorar el análisis.

El presente estudio sólo es un avance parcial, ya que únicamente se consideró la educación primaria, dejando de lado la secundaria y la técnica que también constituyen un avance significativo a la formación de capital humano. También se dejó de lado la oferta de educación para la zona indígena y rural, que tiene que ver con la vocación regional y a su vez con la pertinencia.

El periodo de tiempo para medir la relación entre la formación de capital humano con la evolución de las desigualdades sociales parece ser corto, ya que por definición es un proceso de largo plazo.

El método para la calidad educativa consideró sólo tres de los principales indicadores educativos, y no un indicador agregado que refleje de manera integral el nivel educativo por municipio. No se consideró que es posible que un indicador tenga más relación con el capital humano que otro, o que el porcentaje de reprobados, la transición o la deserción estén presentes de alguna manera en la eficiencia terminal.

No se cuenta con evidencia suficiente para rechazar la hipótesis básica de la investigación, por ello siempre se hizo referencia a la evidencia disponible o analizada. Sería importante incorporar variables que si bien no están desagregadas por municipio, son importantes para valorar el capital humano y su relación con la desigualdad y el crecimiento, como: la calificación de los alumnos en un estándar nacional, la población ocupada que recibe ingreso y su grado de escolaridad, la población ocupada por grupo de ingreso y sus grados cursados por nivel de estudio.

Otro de los elementos ausentes en el análisis, pero que es por si mismo un tema de investigación es el nivel de pobreza por municipio. Es interesante medir la pobreza y cómo aumenta o disminuye en función del incremento en los años de escolaridad.

Finalmente, es importante agregar el gasto público destinado a la educación por municipio y fuente de financiamiento, vinculado con el nivel educativo, la infraestructura y la calidad educativa.

A pesar de las limitaciones del documento y de haber rechazado la hipótesis con la evidencia disponible, las preguntas iniciales se contestaron y los objetivos se cumplieron. Este documento es un modesto diagnóstico para dar continuidad al

estudio de las desigualdades y a la formación de capital humano desde otra perspectiva, o como fuente para un análisis comparativo posterior.

ASPECTOS METODOLÓGICOS

Introducción

El análisis de los conceptos *desarrollo*, *crecimiento* y *educación* así como las relaciones entre ellos es muy compleja, incluso el estudio de cada uno es por sí mismo un tema. Por ello, esta tesis pretende un estudio muy modesto que permita observar el efecto de la educación en el desarrollo a partir del análisis de un solo elemento, la desigualdad territorial de la educación básica en la fuerza de trabajo.

Como referimos anteriormente, la educación es considerada como un elemento detonador del desarrollo y del crecimiento económico. Hipotéticamente, la fuerza de trabajo que tiene mayor nivel de escolaridad está más preparada y por tanto mejor remunerada. Entonces a mayor nivel educativo, mayor ingreso. De esta manera, mayor proporción de PEA con primaria terminada, mayor es el ingreso potencial de la población, que aquella que no tiene acreditado este nivel.

Para demostrar o rechazar el planteamiento anterior, los objetivos a cumplir son:

- a) Analizar las políticas educativas que el Gobierno del Estado de San Luis Potosí impulsó en los últimos 10 años; y,
- b) Estudiar la desigualdad temporal y espacial entre el nivel educativo de la Población Económicamente Activa y su ingreso.

1. Diseño de la Investigación

Al hacer un recuento de las políticas planteadas por el gobierno del Estado en 10 años, podemos identificar el planteamiento del Gobierno del Estado de San Luis Potosí respecto de la educación como un medio para disminuir las desigualdades y promover un desarrollo.

Este documento se enfoca a analizar el comportamiento temporal y espacial de la población económicamente activa (PEA) con primaria terminada y su ingreso por municipio.

¿Cómo analizar la educación y el ingreso en el tiempo y el espacio?. Una forma básica es a partir de la distribución de población sobre el territorio y su comportamiento en el tiempo. La distribución de la población y sobre todo de su ingreso puede observarse mediante el Índice de Ginni¹¹ ya permite analizar las diferencias entre un municipio con respecto a una norma de equidad; y el comportamiento en el tiempo por medio de incrementos relativos.

1.1 Preguntas y proposiciones de investigación

Las preguntas que buscamos responder tanto con el referente teórico como con el empírico son:

- a) ¿Qué relación existe entre educación, desarrollo y desigualdad en el territorio?
- b) ¿Qué estrategia planteó el gobierno de San Luis Potosí para disminuir las desigualdades sobre el territorio y promover el desarrollo equilibrado a través de la educación en los últimos diez años?
- c) ¿Cómo se ha modificado el patrón de las desigualdades en 10 años?, ¿las condiciones económicas de la sociedad han mejorado cuando se tiene la primaria terminada? y con ello ¿la brecha de las desigualdades ha disminuido?

Si bien es cierto que las preguntas pueden ser un tanto ambiciosas para ser contestadas ampliamente en esta investigación, también es cierto que el análisis puede ser un primer acercamiento al entendimiento de los efectos de las políticas

¹¹ El índice de Ginni y su utilidad para medir el grado de desigualdad es analizado más adelante.

educativas en las desigualdades sobre el territorio, a partir de la distribución del ingreso de 1990 al año 2000.

1.2 Alcances y limitaciones

Para entender la situación de la educación no bastaría con revisar datos de cobertura de los servicios educativos, ya que éstos sólo indican la cantidad de población que cuenta con el servicio. Por ello, se tendría que analizar el aprovechamiento de los servicios; es decir, los datos de cobertura es una medida que expresa la disponibilidad del servicio educativo, pero en realidad no dicen nada del aprovechamiento real de los estudiantes. La información sobre los resultados -de deserción, reprobación, eficiencia terminal por citar los más relevantes-, permiten estimar de alguna manera la capacidad efectiva de razonar y pensar articuladamente de los que recibieron los servicios educativos (Trejo y Jones, 1993).

No se pretende desarrollar un trabajo detallado, sino más bien, realizar una propuesta metodológica modesta que permita brindar herramientas para el análisis del efecto educativo sobre las desigualdades sociales en el territorio, con algunas conclusiones generales, que posibiliten investigaciones más detalladas.

Por lo anterior se definen los siguientes alcances:

- a) En materia de investigación, analizar el caso de la educación, por considerar que es de la política social de mayor impacto (Porto, 1998) y por ser una palanca para el desarrollo y crecimiento de la sociedad. El estudio se limita a la población económicamente activa con primaria terminada, y la distribución del ingreso de 1990 a 2000 por municipio, empleando además el análisis de los indicadores de aprovechamiento de los alumnos de nivel primaria a lo largo del periodo.
- b) Información: El sector educativo cuenta con uno de los sistemas de información más estructurados en México y en el Estado de San Luis Potosí; sin embargo, en el ámbito municipal, únicamente contamos con el índice de deserción total, el

índice de reprobación y la eficiencia terminal sólo para la segunda mitad de la década, por razones de organización de la información.

- c) Con relación al análisis empírico, la valoración de los resultados es analizada de 1990 a 2000, con base en la información disponible de fuentes oficiales en el sector educación e ingreso por municipio. Es necesario reconocer que en 10 años no es posible observar “con claridad” el efecto de la educación básica sobre la distribución del ingreso y las desigualdades sociales. Sin embargo, creemos que sí podemos obtener algunas inferencias que permitan explicar la dinámica de los patrones de distribución sobre el territorio, producto de las políticas educativas y sus resultados.

Sobre las principales limitaciones de nuestra investigación:

- a) Se reconoce que realizar un análisis del sector educativo básico, ignorando la educación media, técnica y profesional, las políticas sociales y económicas, los programas, las leyes, las organizaciones y los empleados, puede fragmentar el carácter integral del fenómeno; sin embargo, constituye un punto de partida para el análisis de la educación y su impacto en el crecimiento económico del territorio.
- b) Se considera a las técnicas estadísticas, las variables y relaciones entre ellas, como una herramienta para realizar análisis comparativos y entender la complejidad social en el territorio y en el tiempo, pero que no la explican del todo. Los indicadores empleados miden el aprovechamiento en el nivel educativo, la distribución del nivel de ingreso y sus relaciones, la importancia de contar con primaria para mejorar el ingreso y las desigualdades con un determinado porcentaje de confiabilidad.
- c) Los años electorales influyen sobre la distribución territorial del gasto social, así como los cambios de administración en las políticas educativas, que modifican el resultado de planteamientos. Los impactos pueden variar entre municipios, no como consecuencia de una política educativa congruente y mantenida, sino de esfuerzos aislados y de otras políticas donde se pone de manifiesto el

“clientelismo político”. Dada la importancia de este tema y la naturaleza de la investigación, este efecto sólo será abordado de manera general.

2. La Información: Principales fuentes y variables

La base de datos para el análisis es originada y sistematizada por la Secretaría de Planeación del Desarrollo del Gobierno del Estado (SEPLADE), la Secretaría de Educación del Gobierno del Estado (SEGE), y por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI); y se compone por los siguientes indicadores y variables:

a) **Indicadores educativos durante el periodo:**

Eficiencia terminal (ET). Población que se inscribió en primero de primaria, y seis años después concluyó sexto grado;

Índice de reprobación (IR). Población que inició el ciclo escolar y que reprobó;

Índice de deserción (ID). Población que inició el ciclo escolar y abandonó sus estudios antes de concluir el ciclo; y,

Grado promedio de escolaridad (GPE)

b) **Variable educativa al inicio y fin del periodo:**

Población de 12 años y más con primaria completa.

c) **Variables de ingreso y sociodemográficas al inicio y fin del periodo**

Población total;

Tasa de crecimiento media anual (TCMA);

Densidad de Población;

Relación de dependencia demográfica;

Población Económicamente Activa (PEA);

Población Ocupada (PO);

Ingreso de la población ocupada;

3. Análisis de la información

La información agregada y los datos presentados en absolutos, difícilmente permiten un estudio comparativo en el territorio y en el tiempo, pues es muy complicado responder a la pregunta ¿cuánto más? ¿qué tanto?. Los datos en forma relativa permiten observar la magnitud, pero no es lo mismo un crecimiento del 100% con valores de 10 a 20, que un 10% con valores de 1000 a 1100. En este sentido, los valores relativos serán estandarizados de tal manera que se comparen entre sí y con el valor estatal, apoyados además con valores absolutos

Se consideran dos indicadores principales para observar la relación entre educación y distribución del ingreso que se describen a continuación y constituyen la herramienta analítica central de esta investigación. La relación entre éstos será observada a partir de un modelo de regresión que se explica más adelante. Además, existen otros tres indicadores para estudiar la evolución anual del aprovechamiento en primaria que permitan apoyar la relación descrita.

a) Para la educación:

ET. La eficiencia terminal es la relación porcentual entre los egresados de sexto de primaria y el número de estudiantes que ingresaron al primer grado del mismo cinco años antes. Es el porcentaje de alumnos que termina la primaria en el tiempo establecido oficialmente para ello.

$$ET = \left(\frac{EC_n}{MC_{n-5}} \right) * 100$$

EC_n= Egresados del ciclo n

MC_{n-5}= Matricula de primer año del ciclo n-5

IR. El índice de reprobación es el porcentaje de alumnos reprobados en un grado o nivel educativo respecto del total de alumnos existentes en el mismo al finalizar el ciclo escolar.

$$IR = \left(\frac{TAR}{AE} \right) * 100$$

Donde:

TAR= Es el total de alumnos reprobados

AE = Total de alumnos existentes

ID. El índice de deserción mide el porcentaje de población que abandona sus estudios durante un ciclo escolar, respecto del total de población inscrita al inicio del mismo en educación básica. Se calcula mediante la fórmula:

$$ID = \left(\frac{TADB}{IT} * 100 \right)$$

Donde:

TADB= es el total de alumnos dados de baja durante el ciclo (diferencia entre la matrícula inicial y la final)

IT = Inscripción total

b) Para la distribución del ingreso:

Curva de Lorentz y el Índice de Ginni.

Aún cuando se lleven a cabo extensos desarrollos teóricos, la idea de igualdad esta teñida por juicios de valor. En la distribución del ingreso se sostiene que se trata de encontrar aquella forma de repartición, que asegure el máximo de bienestar para la sociedad (Rubalcava,1984).

Desde el punto de vista estadístico, una variable se reparte igual de acuerdo con la distribución teórica, derivada de la aplicación de una norma que exprese un criterio de equidad (Rubalcava,1984).

La Curva de Lorentz es una manera gráfica de observar la distribución de la población y del ingreso. Relaciona porcentajes acumulados de manera creciente, así, desde una medida democrática de equidad, al 10% de la población le corresponde el

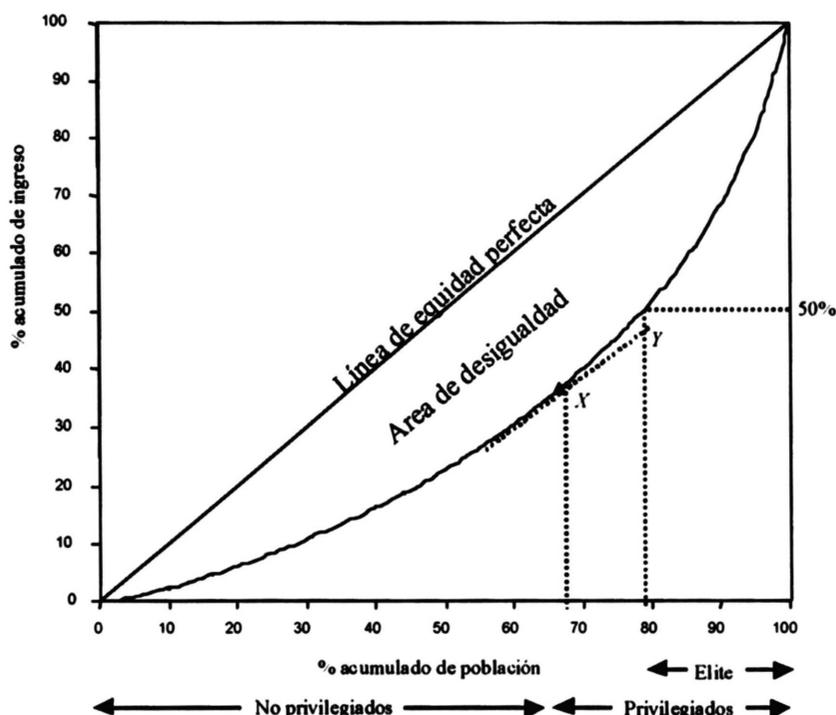
10% del ingreso, al 20 el 20 y así sucesivamente, y mientras mayor sea el área de la curva de Lorentz debajo de la línea de equidistribución (llamada área de desigualdad), más desigual es la distribución de población en la ciudad.

Dentro de la curva podemos ubicar puntos para clasificar a la población. El punto "X" es conocido como el coeficiente de distribución de la igualdad, mide el tamaño de la "población no privilegiada", de tal manera que entre más grande es, mas desigual es la sociedad. Es el punto donde el incremento acumulado de las abscisas es igual al incremento acumulado de las ordenadas, es decir, la pendiente es igual a uno y la tangente de la curva es paralela a la línea de equidad. Muestra el punto de inflexión donde los incrementos de "x" comienzan a ser mayores que los incrementos en "Y". El punto "Y" es identificado como el cociente de mayoría mínima que permite identificar a partir de que punto "X", se concentra el 50% del eje "Y" (Smith,1977).

El área de desigualdad, es la diferencia entre la línea de equidad perfecta y la curva de Lorentz, permite observar la magnitud de las desigualdades en la distribución de la población. Entre mayor sea el área bajo la curva, mayor será la desigualdad.

El Índice de Ginni (I.G.) sirve para complementar la curva de Lorentz, con el fin de estimar cuantitativamente el área de desigualdad. Sin embargo, el coeficiente de Ginni no muestra información acerca de la simetría o asimetría de la curva de Lorentz (de la forma de la curva). Esto significa que curvas de Lorentz con formas diferentes pueden tener el mismo coeficiente.

Anexo Gráfica 1: Curva de Lorentz



A partir de las relaciones descritas en los capítulos anteriores, ¿qué tanto influye la educación primaria en el nivel de ingreso?, para entender si las condiciones económicas de la sociedad mejoran cuando se tiene la primaria terminada requerimos realizar un modelo de regresión lineal.

4. El modelo de regresión

Una propuesta para analizar las relaciones entre dos variables es el modelo de regresión simple. Mediante el comportamiento de los datos en un plano de coordenadas "X" , "Y" para un elemento, el análisis de regresión nos permite describir el comportamiento y la relación entre los puntos mediante una ecuación, siempre y cuando la distribución de los puntos tienda a ser una línea recta.

Esta herramienta mide el grado de correlación entre dos variables; es decir, que tanto una variable independiente, explica el comportamiento de la otra variable dependiente. Al obtener una correlación alta, la ecuación de regresión predice los valores para datos aleatorios de la variable dependiente, con un margen escaso de error, a partir del conocimiento de los datos de la variable independiente.

Los objetivos globales del análisis de regresión simple son (Kash,1991):

- a) Determinar si existe o no relación entre dos variables.
- b) Describir la naturaleza de las relaciones en forma de una expresión matemática.
- c) Evaluar el grado de exactitud de descripción o predicción en la ocurrencia de un valor.

La expresión simple del modelo es:

$$y = a + bx$$

Donde:

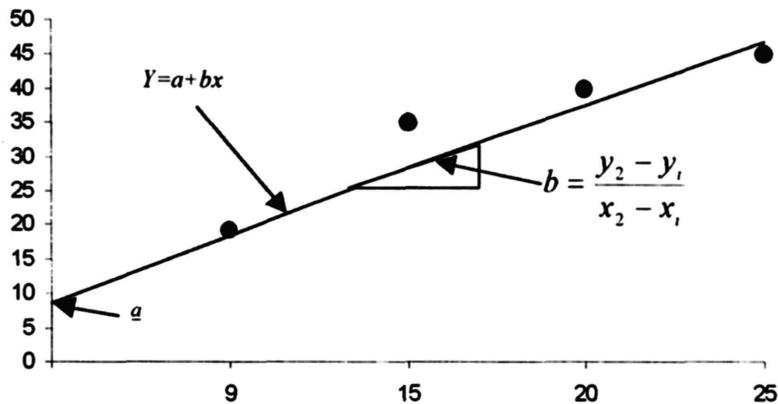
Y es la variable dependiente o aquella que se busca predecir en función del comportamiento de la variable independiente " x ". Para esta investigación la variable independiente es la población económicamente activa con primaria terminada y la variable dependiente es el incremento en el ingreso.

a es una constante que representa el valor de y para x igual a cero.

b es la pendiente de la recta, inclinación o tasa de cambio de la variable dependiente por un cambio en el comportamiento de la variable independiente.

La expresión matemática se observa en la siguiente gráfica.

Anexo Gráfica 2: Representación del modelo de regresión simple



Consideraciones Finales

La aplicación de indicadores para la explicación de fenómenos sociales es una tarea delicada, ya que es necesario expresar con claridad el alcance, las limitaciones, y sobre todo la relación y asociación entre variables para una realidad específica. Para el caso de este análisis, los indicadores y su manejo permiten identificar numéricamente las desigualdades sobre el territorio a partir de la distribución de la población económicamente activa con primaria terminada, del ingreso, y el grado de aprovechamiento en la primaria. Con los indicadores estandarizados buscamos responder a las preguntas planteadas y precisar en comparaciones: ¿qué tan diferente es el municipio *i* con respecto al valor estatal, y cuál es la diferencia en el periodo?; es decir, permite comparar municipios entre sí, a partir de un valor agregado o estatal.

Los indicadores educativos (ET, IR, ID) por municipio, permiten comparar la evolución anual durante la década y contra la media estatal para establecer y definir patrones y clasificarlos en un nivel de aprovechamiento alto o bajo. Previamente se advierte la necesidad de un indicador agregado que mida el nivel educativo a partir

de la eficiencia, cobertura y calidad de los servicios educativos que permitan analizar la dinámica de las desigualdades educativas entre municipios de manera agregada.

¿Porque sólo analizar la importancia de la primaria en la población económicamente activa? Existen varias razones metodológicas que limitan ampliar a la educación secundaria o incluso a la secundaria, técnica o profesional, pero sobre todo, que el grado promedio de escolaridad para San Luis Potosí es de 6.9 años (GESLP,2001) a la fecha de realización de esta investigación. Las razones principales son:

- a) La población económicamente activa es aquella de 12 años y más, a esta edad oficialmente se concluye la primaria; es necesario hacer homogéneos los universos de análisis, no se puede considerar a la PEA con ingresos relacionada a la población con secundaria pues se estaría ignorando aquella población que recibe ingresos y que no tiene estudios posteriores a la primaria.
- b) Únicamente los indicadores de calidad educativa referidos están disponibles por municipio desde 1990. No se cuenta con más información desagregada por municipio antes de ese año.

Índice de Cuadros

CUADRO 2.1	SAN LUIS POTOSÍ, PROYECTOS ESTRATÉGICOS 1998-2003.....	48
CUADRO 3.1:	DINÁMICA DEMOGRÁFICA Y DENSIDAD DE POBLACIÓN 1950-2000	57
CUADRO 3.2:	POBLACIÓN SEGÚN TAMAÑO DE LOCALIDADES, 1990- 2000	59
CUADRO 3.3:	SAN LUIS POTOSÍ, PORCENTAJE DE POBLACIÓN POR TAMAÑO DE LOCALIDAD, 1990-2000	59
CUADRO 3.4:	GRADO DE URBANIZACIÓN 1990-2000	60
CUADRO 3.5:	POBLACIÓN POR REGIÓN 1990-2000	63
CUADRO 3.6:	SAN LUIS POTOSÍ, POBLACIÓN DE 6 A 14 AÑOS 1990 2000	65
CUADRO 3.7:	SAN LUIS POTOSÍ, POBLACIÓN ANALFABETA 1990-1999	66
CUADRO 3.8:	PRINCIPALES INDICADORES EDUCATIVOS, 1970-2001.....	69
CUADRO 3.9:	SAN LUIS POTOSÍ, CRECIMIENTO DE LA DEMANDA POTENCIAL DE EDUCACIÓN PRIMARIA Y DEL NÚMERO DE ESCUELAS POR REGIÓN. 1990-2000	72
CUADRO 3.10:	SAN LUIS POTOSÍ, INDICADORES DE DESEMPEÑO EDUCATIVO POR REGIÓN 1991-1999	77

Índice de Gráficas

GRÁFICA 3.1 SAN LUIS POTOSÍ, REGLA RANGO TAMAÑO 2000	60
GRÁFICA 3.2: SAN LUIS POTOSÍ: INCREMENTO DE LA PEA CON PRIMARIA E INCREMENTO EN EL INGRESO.....	104
GRÁFICA 3.3: SAN LUIS POTOSÍ: INCREMENTO DEL EMPLEO E INCREMENTO EN EL INGRESO.....	109
ANEXO GRÁFICA 1: CURVA DE LORENZ.....	124
ANEXO GRÁFICA 2: REPRESENTACIÓN DEL MODELO DE REGRESIÓN SIMPLE.....	126

Índice de Mapas

MAPA 3.1: SAN LUIS POTOSÍ: DIVISIÓN MUNICIPAL, 2000	57
MAPA 3.2: SAN LUIS POTOSÍ, TASA DE CRECIMIENTO MEDIA ANUAL 1990-2000	62
MAPA 3.3: MUNICIPIOS CON PRESENCIA INDÍGENA.....	64
MAPA 3.4: SAN LUIS POTOSÍ: TASA DE CRECIMIENTO MEDIO ANUAL DE DEMANDA POTENCIAL EN PRIMARIA 1990-2000.....	72
MAPA 3.5: SAN LUIS POTOSÍ: TASA DE CRECIMIENTO MEDIO ANUAL DE ESCUELAS EN PRIMARIA 1990-2000.....	74
MAPA 3.6: SAN LUIS POTOSÍ: MUNICIPIOS CON INCREMENTO ANUAL DE LA DEMANDA POTENCIAL Y DE ESCUELAS DE EDUCACIÓN PRIMARIA 1990-2000.....	75
MAPA 3.7: SAN LUIS POTOSÍ: INDICE DE DESERCIÓN POR MUNICIPIO 1991	80
MAPA 3.8: SAN LUIS POTOSÍ: INDICE DE DESERCIÓN POR MUNICIPIO 1999	81
MAPA 3.9: SAN LUIS POTOSÍ: INDICE DE REPROBACIÓN POR MUNICIPIO 1990	82
MAPA 3.10: SAN LUIS POTOSÍ: INDICE DE REPROBACIÓN POR MUNICIPIO 1999	84
MAPA 3.11: SAN LUIS POTOSÍ: EFICIENCIA TERMINAL POR MUNICIPIO 1995	85
MAPA 3.12: SAN LUIS POTOSÍ: EFICIENCIA TERMINAL POR MUNICIPIO 1999	86
MAPA 3.13: SAN LUIS POTOSÍ: DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN OCUPADA Y DEL INGRESO, 1990.....	89
MAPA 3.14: SAN LUIS POTOSÍ: DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN OCUPADA Y DEL INGRESO, 2000.....	91
MAPA 3.15: SAN LUIS POTOSÍ: PORCENTAJE DE PEA CON PRIMARIA TERMINADA RESPECTO DE LA PEA TOTAL, 1990.....	95
MAPA 3.16: SAN LUIS POTOSÍ: PORCENTAJE DE PEA CON PRIMARIA TERMINADA RESPECTO DE LA PEA TOTAL POR MUNICIPIO, 2000.....	97

Bibliografía

1. Adelman Irma, Teorías del desarrollo económico, Fondo de Cultura Económica, Traducción de Roberto Ramón Reyes, México, 1964
2. Barro Robert J. Lee Jong-Wha, Schooling quality in a cross-section of countries. Cambridge, Mass. : National Bureau of Economic Research, 1997.
3. Birdsall Nancy, Ross David, Sabot Richard. "La Desigualdad como limitación del crecimiento en América Latina", en Gestión y política pública, Centro de Investigación y Docencia Económica, México, primer semestre, 1996.
4. Boltvinik Julio, " Aspectos Conceptuales y Metodológicos para el Estudio de la Pobreza" en M. Schteingart (Coord.), Pobreza, condiciones de vida y salud en la ciudad de México, El Colegio de México, 1997.
5. Brachet-Marquez, Viviane El pacto de dominación: estado, clase y reforma social en México, 1910- 1995. El Colegio de México, México, 1996.
6. Brachet-Marquez, Viviane y Margaret Sherrard Sherraden. "Austeridad fiscal, el Estado de Bienestar y el cambio político: los casos de la salud y la alimentación en México (1970-1990)" en Estudios Sociológicos, núm. XI vol. 32. El Colegio de México, México, 1993.
7. Comisión Económica para América Latina el Caribe, Banco Interamericano de Desarrollo, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Informe de la Comisión Latinoamericana y del Caribe sobre el Desarrollo Social, 1995
8. Díaz, Alberto. "Supervivencia Política y Distribución de Recursos en el Sistema Federal Mexicano: Hacia una Prueba Empírica" en H. Sobarzo, y J. Sampere, Federalismo Fiscal en México, El Colegio de México, México, 1998.
9. Duhau Emilio y Marta Schteingart, "Gobernabilidad y Pobreza. El Papel de los Municipios y las Políticas Sociales" en Estudios Demográficos y Urbanos Vol. 13 No.2, El Colegio de México, México, Mayo-Agosto 1998.
10. Duhau Emilio. "El Marco de Análisis de las Políticas Sociales y Urbanas". en M. Schteingart (Coord.), Pobreza, condiciones de vida y salud en la ciudad de México, El Colegio de México, Mexico, 1997.

11. Durkheim Emile, Educación y sociología, Shapine, Buenos Aires, 1974.
12. Fernando Silva Nieto 4º Informe de Gobierno, Gobierno del Estado de San Luis Potosí, 2001.
13. Fox Q. Vicente, Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006
14. Franco Rolando, "Paradigmas de la Política Social en América Latina" en R. Menjivar, Pobreza, Exclusión y Política Social, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México, 1997.
15. Gobierno del Estado de San Luis Potosí, Ley Estatal de Educación
16. Gobierno del Estado de San Luis Potosí, Sistema Estatal de Planeación
17. Gobierno del República, Ley Nacional de Educación
18. Gordon Sara, "Del Universalismo a los Programas Focalizados. Una aproximación a la Política Social en México" en M. Schteingart (coord.) Políticas Sociales para los pobres en América Latina. Miguel Angel Porrua (por aparecer)
19. Grassi Estela, Políticas Sociales Crisis y ajuste estructural, Espacio editorial Argentina, 1994.
20. Guevara Niebla Gilberto y Patricia Leonardo, Introducción a la Teoría de la Educación, Trillas, México, 1997.
21. Ham Christopher and Michael Hill, The policy process in the modern capitalist state Sussex Harvester, Gran Bretaña, 1984.
22. Hill Michael and Glen Bramley, Analysing social policy, Blackwell, Gran Bretaña, 1992.
23. Hill Michael, Understanding social policy. Blackwell, Cambridge Mass. Gran Bretaña, 1988.
24. Iracheta Alfonso, Hacia una Planeación Urbana Critica, Universidad Autónoma del Estado de México, 1992.
25. Kamerman Sheila y Alfred Kahn (comp). La privatización y el Estado Benefactor, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.
26. Kliksberg Bernardo. "Repensando el Estado para el Desarrollo Social: más allá de Dogmas y Convencionalismos". en Espacios Públicos, año 1 no. 2,

- Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública Universidad Autónoma del Estado de México, México, Julio 1998.
27. Laurell Cristina Asa, "La Política Social del Pacto Posrevolucionario y el Viraje Neoliberal", en Asa Cristina Laurell (coord.) Hacia una Política Social Alternativa, Fundación Friedrich Ebert, México, 1996.
 28. Lerner Bertha "Globalización, Neoliberalismo y Política Social", en Marcela Pineda, Las políticas sociales de México en los años noventa, Plaza y Valdés, México, 1996.
 29. Marshall Thomas Humphrey Social Policy : in the twentieth century Hutchinson University Inglaterra 1981
 30. Merino Mauricio, Pobreza Urbana y Gestión Municipal, Trabajo presentado en el seminario Internacional Gobernabilidad y Pobreza a Nivel Local, México, 7,8 y 9 de julio 1994 (mimeo).
 31. Moreno Espino Roberto, "Estudio Introductorio" en Richard Rose El Gran Gobierno un acercamiento desde los programas gubernamentales, Fondo de Cultura Económica, México, 1998.
 32. Nagel Stuart Policy studies: integration and evaluation. Praeger, New York: Praeger, 1988.
 33. Offe Claus, Contradictions of the welfare state, Cambridge, Mass. MIT, 1984.
 34. Ornelas Carlos "El ámbito sectorial. La Descentralización de la Educación en México. El federalismo Difícil." en E. Cabrero (Coord.), Las Políticas Descentralizadoras en México (1983-1993) Logros y Desencantos. Centro de Investigación y Docencia Económicas-Miguel Angel Porrúa, México, 1998.
 35. Perló Cohen, Manuel. "El papel del Estado, en el mercado y las políticas sociales: Hacia un nuevo balance" en Carlos Ortega y Moisés Castillo (comp.) Hacia un nuevo balance de la Política Social en la Ciudad de México. Departamento del Distrito Federal, 1996.
 36. Porto, Alberto y Pablo Sanguinetti "La descentralización fiscal, las Transferencias Intergubernamentales y la distribución regional y Personal del

- Ingreso. Situación en Latinoamérica”, en Trimestre Fiscal, núm. 61 México, Enero-Marzo 1998.
37. Rodríguez Francisco, Condiciones de vida en el Estado de México, Evolución en la década de los ochenta, El Colegio Méxicuense, México 1994.
38. Rodríguez Francisco, Estado de México, Bienestar y Territorio, El Colegio Mexiquense, México, 1991.
39. Rose Richard “La Beneficencia: La Mezcla de Privado y Público” en Sheila Kamerman y Alfred Kahn (comp) La privatización y el Estado Benefactor Fondo de Cultura Económica, 1993.
40. Rose Richard, El Gran Gobierno un acercamiento desde los programas gubernamentales, Fondo de Cultura Económica, México, 1998.
41. Skinner B., The Technology of teaching Appleton Century Crofts, Nueva York, 1968.
42. Smith David, Human Geography a welfare approach, Edward Arnold Gran Bretaña, 1977
43. Sobarzo Horacio y Jaime Sampere, Federalismo Fiscal en México, El Colegio de México, México, 1998.
44. Sobrino Figueroa Luis Jaime, Carlos Garrocho Rangel y Francisco Rodríguez Hernández, Pobreza, política social y participación ciudadana. El Colegio Mexiquense, México, 1995.
45. Sobrino Luis Jaime, Gobierno y Administración Metropolitana y Regional Intituto Nacional de Administración Pública, México, 1993.
46. Unikel Luis, El desarrollo Urbano de México Diagnóstico e Implicaciones Futuras. El Colegio de México, México 1978.
47. Uvalle Ricardo. “Estado, Gobierno y Políticas Públicas”. en M. Merino (Coord.), Política Pública y Gobierno Local, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1996.
48. Vélez Carlos Eduardo, La magnitud y la incidencia del gasto público social en Colombia, Comisión para América Latina y El Caribe, Naciones Unidas, Chile 1997.

49. Zedillo Ernesto, Plan Nacional de Desarrollo Informe de Ejecución 1996,
Poder Ejecutivo Federal, 1997.
50. Zedillo Ernesto Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000

