

Desigualdad social y educación en México. Una perspectiva sociológica

Teresa Bracho¹

Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE, México

Resumen

El documento describe la distribución de credenciales educativas en el caso mexicano, dado un contexto de una sociedad altamente diferenciada y desigual. Tras plantear el problema de la diversidad sociocultural y de la forma general cómo se lo ha enfrentado desde la política educativa general, y tras reconocer que los estándares educativos necesarios a la participación social son dinámicos, se analiza la distribución educativa de la población adulta y las características educativas de los jefes de hogar, en función de la distribución del ingreso. Se constata que la distribución de la educación en México es un fenómeno muy reciente, creciente, pero altamente desigual y con niveles de concentración de la educación posbásica en los estratos superiores del ingreso. Se describe, asimismo, la participación escolar de los menores en función del decil de ingreso familiar, para constatar que la desigualdad que se registra en la distribución educativa de los adultos se mantiene entre los menores. Se constatan los bajos perfiles de escolaridad de todos los grupos de ingreso, y se plantea la problemática de atender simultáneamente el crecimiento de la educación básica y la del nivel posbásico. El documento concluye que la atención a la desigualdad educativa, siendo parte de la retórica política, no ha sido capaz de formular estrategias conducentes a la disminución de las importantes distancias en la educación de los distintos segmentos sociales del país, planteando la importancia de atender a las definiciones del problema educativo desde la política, desde la decisión pública de incorporar las grandes metas de igualdad en la educación explícitamente en el diseño de las estrategias gubernamentales.

Palabras clave: desigualdad, derecho a la educación, educación básica, distribución educativa.

Resum

El document descriu la distribució de credencials educatives en el cas mexicà, tenint com a referència el context d'una societat altament diferenciada i desigual. Després de plantejar el problema de la diversitat sociocultural i de la forma general de com s'ha afrontat des de la política educativa general, i després de reconèixer que els estàndars educatius neces-

1. El trabajo fue desarrollado durante mi estancia como Visiting Scholar del David Rockefeller Center for Latin American Studies, Universidad de Harvard, con el apoyo de Fundación México-Harvard y CONACyT.

saris a la participació social són dinàmics, s'analiza la distribució educativa de la població adulta i les característiques educatives dels caps de llar, en funció de la distribució de l'ingrés. Es constata que la distribució de l'educació a Mèxic és un fenomen molt recent, creixent, però altament desigual i amb nivells postbàsica en els estrats superiors de l'ingrés. Es descriu també, la participació escolar dels menors en funció del percentatge d'ingrés familiar, per constatar que la desigualtat que es registra en la distribució educativa dels adults es manté entre els menors. Es constata els baixos perfils d'escolaritat de tots els grups d'ingrés, i es planteja la problemàtica d'atendre simultàniament el creixement de l'educació bàsica i la del nivell postbàsic. El document conclou que l'atenció a la desigualtat educativa tot i que forma part del discurs polític, no ha sigut capaç de formular estratègies que condueixin a la disminució de les importants distàncies en l'educació dels diferents segments socials del país, plantejant la importància d'atendre les definicions del problema educatiu des de la política, des de la decisió pública d'incorporar les grans fites d'igualtat en l'educació explícitament en el disseny de les estratègies governamentals.

Paraules clau: desigualtat, dret a l'educació, educació bàsica, distribució educativa.

Abstract

The document describes the educational distribution in the Mexican case, within a context of a highly differentiated and unequal society. After considering the importance of attending the socio-cultural diversity of the Mexican society and recognizing the fact that educational standards are dynamic, the document describes the distribution of educational credentials among the adult population and its placement in the income distribution. It shows that educational distribution is a very recent and growing phenomenon, but also a very unequal one. It describes the school participation among minors and its relation to family income; the same distances that were found among the adult population are identified within the school age population. It highlights the low educational profiles of all the income groups, allowing to propose the importance of expanding at the same time basic and posbasic education. Although educational equality has been part of the political discourse, policies have not yet been developed to formulate strategies toward diminishing the educational gaps between social groups. It urges to include equality targets into public policies in education.

Key words: inequality, schoolarity right, basic curriculum, school distribution.

Sumario

- | | |
|------------------------------------------------------------------------|----------------------------|
| Primera parte. El problema educacional desde una perspectiva normativa | Referencias bibliográficas |
| Segunda parte. La distribución educativa | |

La década de los años noventa en México, como en muchos otros países de Iberoamérica, se caracterizó por un renovado y saliente papel de la educación en el discurso público, después de una década que ha sido adecuadamente señalada como «perdida» para la educación. En los ochenta se registraron significativas caídas en el gasto público en el sector, conflictos sindicales y enfrentamientos entre autoridades nacionales y agrupaciones sociales en torno a la clase de proyecto educativo nacional que debiera dominar, así como en torno

a propuestas de proyectos fallidos de organización y de reformas del currículo. Al mismo tiempo, fue una década con una baja producción académica sobre la temática educativa con predominio de grandes teorías, con enfoques que sobresalían por su desencanto en torno al papel de la educación en la sociedad y a su potencial en el cambio social, y por la documentación sobre el poco alentador panorama en que se encontraba el estado de la educación nacional.

Los noventa dieron fuertes esperanzas a las posibilidades de la educación para mejorar las condiciones de vida de los mexicanos, para superar —o al menos aliviar— los problemas de la pobreza; también constituyó parte central en las estrategias públicas orientadas hacia el mejoramiento de la condición económica y la potencial competencia en la nueva condición de apertura comercial; todo ello representó un aumento en el gasto público destinado a educación, aunque éste haya resultado insuficiente. El entorno internacional fue también uno de reforma y renovado interés hacia las posibilidades de la educación al desarrollo económico, social y político, así como hacia el potencial de acrecentar el nivel de conocimiento y su uso económico. El asunto educativo retomó la relevancia que tuvo en los cincuenta y sesenta en la literatura académica internacional y nacional.

En el presente trabajo se busca matizar algunas de estas esperanzas, no con la idea de documentar el desaliento, pues comparto profesionalmente la idea de que la educación es clave fundamental al desarrollo individual y social, así como a la participación económica y política y al desarrollo nacional. Se acotan los logros del sistema educativo en el período —que ciertamente fueron muchos— a la luz de los problemas distributivos sustantivos, que aún están por resolverse. Se busca con ello contribuir al debate educativo más reciente señalando avances y problemas, particularmente los que a nuestro juicio representan cuellos de botella que han ido cerrándose en las últimas décadas, más que haberse resuelto.

Los problemas son, en la mayor parte de los casos, dilemas desde el punto de vista técnico. Es decir, no parecen tener una solución clara que resulte del análisis. Son, sin embargo, problemas a resolver desde el punto de vista de la definición de políticas, de las decisiones públicas en torno a la escolaridad de los individuos que componen una nación. De ahí la reiteración sobre la importancia de atender a las definiciones del problema educativo desde la política, desde la voluntad y decisión pública de incorporar las grandes metas de la educación explícitamente en el diseño de las estrategias gubernamentales. El énfasis se pone en el problema de la desigualdad educativa, como se explicita en la primera parte conceptual-normativa del documento. Parte de los resultados de este trabajo conducen a reconocer que la atención a la desigualdad educativa, siendo parte de la retórica política, no ha sido capaz de formular estrategias conducentes a la disminución de las importantes distancias en la educación de los distintos segmentos sociales del país.

Más que proposiciones contundentes de causalidad, se intenta dibujar muy claramente cómo está distribuida la escolaridad en el país. Se intenta contribuir a formular alternativas distintas, más que a convencer en las que se sugieren en él. Más que la demostración de las propias formulaciones teóricas, se busca la

caracterización que sea de utilidad a quienes, comulgando con teorías distintas a las propias, puedan utilizar la información presentada en su propio marco interpretativo. De otro lado y desde la perspectiva normativa, el establecimiento de estándares educativos básicos con los que se contrasta la distribución de la educación nacional, se compadece con los definidos como obligatorios en la Constitución mexicana y se enfatiza en la importancia de que éstos no sean letra muerta. Obviamente, no es posible la descripción sin teoría, ni norma sin ideales; sin embargo, la pretensión aquí es relevar la imagen de distribución social de la educación, más que explicarla o, menos aún, resolverla.

La idea del trabajo no es nueva como temática en la investigación educativa, ni como problemática en mi propia trayectoria de investigación. La originalidad del trabajo es hacer explícita la cuestión distributiva en el análisis de la educación como problema social. Su avance más sustantivo tuvo lugar en mi estancia por un año como Visiting Scholar del David Rockefeller Center for Latin American Studies de la Universidad de Harvard. El trabajo no habría sido posible sin el apoyo de un conjunto de personas e instituciones que apoyaron el proyecto. Entre las últimas, el CIDE, institución en la que trabajo; la Universidad de Harvard, que me invitara a realizar una estancia sabática; el CONACyT y la Fundación México en Harvard (beca Fundación México en Harvard/Antonio Madero)².

Primera parte. El problema educacional desde una perspectiva normativa

Conviene iniciar señalando las ideas que están en la base de mi trabajo a lo largo de los últimos 15 años³, y que sustentan el análisis que se presenta.

Primero. La educación, en tanto Derecho Humano inalienable, habrá de ser universal en lo que se defina nacionalmente como educación básica.

Desde el punto de vista de los sistemas educativos nacionales, el derecho a la educación ha sido atendido como «acceso universal a la escolaridad». La importante expansión de los sistemas educativos es parte de este fenómeno. Sin embargo, este creciente acceso no ha sido respaldado por una igualdad en las normas básicas de aprendizaje, sea por problemas de rezago, deserción o, incluso, por el otorgamiento de credenciales que no se corresponden a los objetivos de aprendizaje que representan.

Una de las razones a que se ha atribuido el fenómeno anterior es que la expansión educativa consiguió dar acceso a grupos antes excluidos del proce-

2. En especial reconozco y agradezco la confianza y apoyo de Fernando Reimers, su invitación a trabajar en la Escuela de Graduados en Educación, de la Universidad de Harvard, y su generosa lectura y discusión de las múltiples ideas y versiones preliminares del trabajo que he venido desarrollando.
3. Las dos primeras se explicitan en el documento que convoca esta reunión de la Organización de Estados Iberoamericanos; las restantes son en las que pondré mayor atención en esta presentación.

so de escolarización pero, al mismo tiempo, la enseñanza se organizaba en torno a un modelo homogéneo no ajustado a las necesidades de dichos grupos. De este punto se deriva la segunda idea, que puede expresarse en los siguientes términos:

Segundo. Ante la diversidad que caracteriza nuestras sociedades, la educación debe buscar formas diversificadas en el logro del aprendizaje significativo para la participación de todos los individuos en la vida social, productiva y política.

Ante este reconocimiento de la diversidad de los grupos sociales, los sistemas educativos han buscado generar nuevas y distintas modalidades de escolaridad que idealmente se puedan ajustar a las distintas necesidades de aprendizaje y a los distintos modelos de enseñanza implicados. Sin embargo, la diferenciación en modalidades de escolaridad ha conducido a una diferenciación de normas de aprendizaje y en los productos del proceso de escolarización que a la larga conducen a una mayor diferenciación entre los grupos sociales, pero ahora legitimados vía certificados escolares diferenciales.

De este modo, en ambos casos —ya sea por la expansión educativa basada en un modelo inflexible ante la diversidad social, o bien por el desarrollo de modelos «alternativos» pero no equivalentes o de la misma calidad del primero— el resultado ha sido una mayor diferenciación social, sea como fracaso escolar o como certificación diferenciada, con productos poco satisfactorios en términos de garantizar el cumplimiento pleno del ideal de universalización de la educación.

Por una demanda incuestionable de justicia social, se ha puesto atención prioritaria a los problemas involucrados en la transmisión a los grupos tradicionalmente excluidos del sistema educativo. Con ello se ha dado prioridad al análisis de las condiciones en que se produce rezago, fracaso y exclusión educacionales de los grupos sociales desfavorecidos. Sin embargo, debe tenerse presente que los procesos de escolarización de esos grupos son simultáneos o paralelos al de otros grupos sociales que conducen a una mayor desigualdad en la distribución, en tanto que el producto de sus propios procesos de escolarización no refiere al rezago, fracaso, exclusión, sino a la excelencia, privilegio y distinción. En condiciones como éstas, el producto final ha sido una creciente desigualdad y brechas educativas mayores entre los distintos grupos sociales.

Por lo anterior, la tercera idea que planteo se refiere a las condiciones generales en que se da el proceso de escolarización de todos los grupos sociales, planteada en los siguientes términos:

Tercero. La atención prioritaria ha de darse a las condiciones de la distribución y desigualdad educativas, más que a las condiciones particulares de algunos segmentos del sistema educativo.

Dicho en otros términos, y aunque parezca redundante, el sistema educativo *es un sistema*. En tanto tal, los intentos de fragmentar, focalizar o especia-

lizar segmentos de dicho sistema en función de grupos sociales diferenciados, si no toman en cuenta las condiciones generales de la distribución educativa, conducirán a una mayor desigualdad social, independientemente de que se logre la universalización en el acceso a la educación básica, o la excelencia educativa sólo para algunos.

Valga insistir en la necesidad de distinguir las distintas formas de la diferenciación educativa. En primer lugar, puede concebirse una oferta diferenciada en función de las condiciones particulares del proceso de enseñanza-aprendizaje, con la misión de lograr los objetivos educativos del nivel que se trate. En este caso, lo que se busca es ajustar el proceso de enseñanza con el objetivo de que todos alcancen una misma norma básica de aprendizaje. Otra forma de diferenciación muy distinta es la de una oferta que establece distinciones en las normas de aprendizaje, pues asume que distintos sujetos sociales tienen necesidades diferentes de conocimiento; usualmente, esta forma de diferenciación ha tomado la forma de una oferta escolar de distintas calidades a los distintos grupos sociales, en detrimento de quienes de origen se encontraban ya en desventaja. Por último, otra forma de diferenciación que va más allá, asocia a las anteriores el otorgamiento de credenciales diferenciadas, según las modalidades educativas en que se cursó un mismo ciclo. El caso mexicano me parece excepcional en su búsqueda inicial de flexibilizar los modelos educativos a las distintas condiciones de aprendizaje; sin embargo, no ha logrado separarse de una oferta que acepta la diferenciación de calidades educativas a los distintos grupos y, por ello, ha resultado lamentable que la flexibilización curricular haya tomado la forma de credenciales diferenciadas.

Como puede apreciarse, se está refiriendo a la temática de la distribución educativa y los problemas implicados en las formas de diferenciación educativas, tanto las que se derivan del nivel educativo alcanzado, como las relativas al tipo de educación atendida.

Cabe por último señalar que se parte de la idea de que la educación requiere a la participación social, o estándares educativos de una sociedad particular, tienden a elevarse conforme cambian las necesidades sociales y productivas, y conforme se expanden los sistemas educativos nacionales. Nos referiremos al cambio dinámico en los estándares educativos en el contexto de una sociedad altamente diferenciada y, en el caso mexicano, altamente desigual⁴.

Partiendo de este reconocimiento básico de que los estándares educativos tienden a modificarse y que son relativos a cada sociedad particular, todo análisis de distribución educativa debe asumir un estándar que implica un juicio de valor al establecer un mínimo elemental. En el presente trabajo éste asume el establecido en la Carta de los Derechos Humanos, en tanto la educación básica forma parte de ellos, y en el caso mexicano, en la educación bási-

4. En el trabajo mayor en que se inserta el presente documento, al concepto de elevación de los estándares educativos requeridos para la participación social en un contexto de desigualdad social, se relaciona el enfoque de inversión, en el que se identifica a la educación como una inversión realizada por los individuos y la sociedad con la esperanza de un mejor futuro. Sobre esta problemática, véase Bracho (1995) y Bracho y Zamudio (1997).

ca de nueve años de estudio⁵. Sin embargo, debe tenerse presente que la escolarización de la sociedad debe ser considerada en su carácter dinámico y cambiante. Estos mínimos legales no necesariamente se compadecen con los socialmente demandados, ni necesariamente implican que su logro equivalga a estándares de formación de «capacidades básicas». Sostengo por ello que la cantidad y calidad del conocimiento y habilidades requeridos a la participación social no son sólo nociones peculiares a cada sociedad y a sus relaciones con otras culturas con las que se encuentra asociada, sino que además estos estándares de participación tienden a incrementarse conforme mayores proporciones de la población tienen acceso a niveles superiores del sistema educativo y conforme tienden a ser más complejos los procesos sociales y productivos⁶.

Por otra parte, dichos estándares no necesariamente quedan expresados en la organización formal legal de un país de manera automática. El caso mexicano es por ello interesante pues es muy reciente la modificación al Artículo Tercero de la Constitución mediante la cual se amplió la educación obligatoria del nivel de primaria al de secundaria (en 1992 se amplía de seis a nueve años de escolaridad). Como se muestra en este trabajo, esta modificación se realizó incluso en condiciones en que una parte no menor de la población adulta no había concluido la primaria y un segmento también importante de niños no asistían a la escuela primaria. Con problemas a nivel del alcance de la educación primaria, el acceso a la secundaria era, por obvias razones, un fenómeno más problemático.

Resumo lo hasta aquí planteado.

1. La educación es, a más de un bien personal y social con un valor económico y político, un derecho humano inalienable.
2. Dado que las sociedades se caracterizan por la diversidad en los grupos sociales que las componen —cualquiera que sean los rasgos que la definan—, el cumplimiento al derecho a la educación debe contemplar formas diversificadas para el logro del aprendizaje significativo para todos los grupos sociales.
3. Esta diversificación —cualquiera que sea la forma que se proponga, y si acaso se juzga necesaria— debe garantizar igualdad en el aprendizaje producto de la educación, de manera que pueda responder a la misión de favorecer condiciones de igualdad para todos en la participación en la vida social, política y productiva.
5. Forma parte también de la canasta de necesidades básicas en la mayoría de los trabajos que analizan condiciones de distribución social y de pobreza.
6. Esta proposición de deriva del clásico trabajo de Jenks et al., de desigualdad (1972). No es de sorprender, por ejemplo, que en sociedades como la americana, los niveles elementales de participación se definen actualmente a nivel de *high-school*, y se discute recientemente la necesidad de universalizar la educación superior, mientras que en países como México, aún se identifican problemas para alcanzar la cobertura universal de la educación básica. Tomando en consideración que ambos países se consideran a sí mismos socios comerciales, además de vecinos geográficos, estas disparidades pueden ser parte de la problemática de concentración económica en el caso mexicano. Al final del documento proponemos algunas hipótesis en este sentido.

4. Los estándares educativos requeridos para la participación social son dinámicos y relativos a la sociedad particular de que se trate. Desde un punto de vista normativo, el mínimo de escolaridad obligatoria habrá de corresponder a los que se establezcan como educación básica.

Las secciones analíticas que siguen, siendo descriptivas en esencia, buscan destacar algunos de los principales problemas que pueden identificarse para la distribución educativa y que pueden ser atendidos desde el punto de vista del diseño de políticas educativas. Se inicia con una muy breve descripción general de las condiciones demográficas del país y de la distribución del ingreso per cápita de los hogares. La primera parte sirve para dar el contexto de análisis de distribución educativa de las siguientes secciones. Se comparan los promedios de escolaridad en la población, para mostrar brevemente el primer argumento: se trata de un fenómeno reciente para la nación. Continúa con una descripción de las brechas de escolaridad entre estratos de ingreso, para plantear algunas hipótesis derivadas de este primer argumento. La segunda parte describe la escolaridad de los menores de los hogares y su condición de participación educativa, distinguiendo por grupos de edad relevantes a los distintos ciclos escolares. Como en el primer apartado, la intención es mostrar las brechas entre los distintos estratos de ingreso con el fin de plantear algunas hipótesis sobre la expansión del sistema educativo.

La fuente de información utilizada en este trabajo es la oficial y pública. Se basa en los datos originales —a nivel individual y de hogares— de las Encuestas de Ingresos y Gastos de los Hogares, del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, lo que permite analizar el problema del acceso al sistema educativo y la distribución de las credenciales educativas en función de la distribución nacional del ingreso y de otros bienes sociales. Sin embargo, presenta la dificultad de no permitir realizar análisis relativos a las distintas caracterizaciones del sistema educativo y sus complejas estructuras; para ello se acude a algunos datos de la Secretaría de Educación Pública. Sirva, por tanto, como una base para entender la clase de distribución de la educación en el sistema social mexicano, para identificar sus relaciones con otros procesos de desigualdad y distribución social, y para identificar, tanto como la información general disponible lo permita, las mayores diferenciaciones del sistema educativo mexicano.

Segunda parte. La distribución educativa

I. La dimensión general del problema educativo

Para empezar, cabe mencionar algunas características demográficas fundamentales relevantes al análisis de la participación educativa y que permiten dimensionar los problemas del diseño de las políticas de acceso a la educación en sus distintos niveles⁷.

7. Los datos que se presentan en esta sección se basan en SEP (1999).

México es un país con una población que se acerca a los 100 millones de personas⁸. Cerca de un tercio de los mexicanos están involucrados en el sistema educativo, sea como estudiantes (cerca de 30% del total de la población), o como profesores (alrededor de un millón y medio), administradores, etc. En otras palabras, uno de cada tres mexicanos tiene relación directa con el sistema educativo.

La tasa de crecimiento de la población con menos de seis años ha disminuido a una tasa anual de 0,7% como efecto de los cambios en las tasas de natalidad, con lo que el grupo de edad relevante al análisis de la educación básica tiende a ser estable en su tamaño. No así en términos de su ubicación. Las mayores tasas de crecimiento poblacional tienden a mantenerse en las áreas rurales, y particularmente relevante, con una tendencia a aumentar el número de microcomunidades de menos de 200 habitantes. Ello plantea problemas de demanda educativa que, si bien en términos de proporciones no serían relevantes, sí constituyen áreas problemáticas en términos de cómo ofrecer educación básica a una población que tiende a la dispersión geográfica.

De otro lado, el grupo de edad entre 15 y 24 años de edad ha alcanzado su máximo volumen histórico, con una estimación oficial que considera se mantendrá estable en alrededor de veinte millones de personas por los próximos veinte años. En otras palabras, uno de cada cinco mexicanos está en el grupo de edad que pudiera o debiera estar estudiando educación posbásica, en la edad de incorporarse al mercado de trabajo y a los derechos políticos, como el voto. Las características educativas de este grupo son, a mi juicio, de enorme relevancia para poder estimar la demanda potencial por educación posbásica, y para entender la conflictividad potencial que representan las actuales tasas de participación. El grupo de edad, al mismo tiempo, representa una fuente de análisis privilegiado de las imágenes posibles del futuro de la economía nacional, en tanto constituye el mayor volumen de la composición de la fuerza laboral para los próximos cincuenta años.

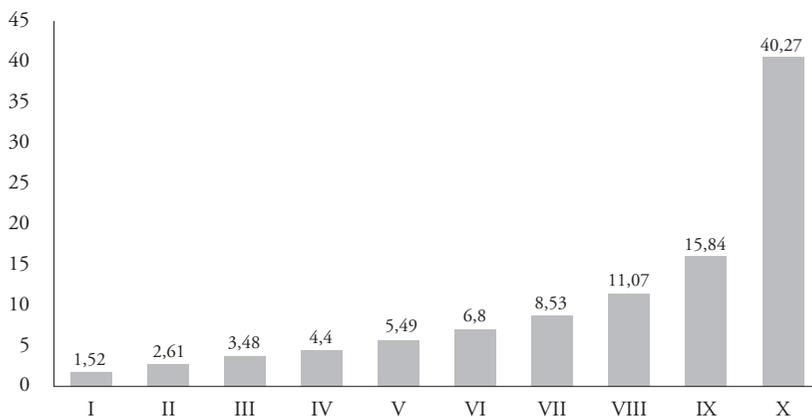
II. Desigualdad en la distribución del ingreso

El país se caracteriza por una muy desigual distribución del ingreso. Entre 1984 y 1996 se registra una creciente concentración del ingreso en el decil más alto de la distribución del ingreso per cápita y al mismo tiempo un deterioro en el ingreso del resto de la población. El deterioro es constante y notable en el 40% inferior de la distribución, en donde se ubican los hogares en condiciones de pobreza y pobreza extrema. En 1996 hay una moderada redistribución del ingreso, que coincide con un empobrecimiento general de la población, producto de la crisis económica de 1995 (véase Bracho, 2000)⁹.

De acuerdo a los últimos datos disponibles (ENIGH-1996), dicho brevemente, mientras que el decil X de la distribución del ingreso per cápita

8. La estimación para el año 2000 es de 98,5 millones, con una tasa de crecimiento de 1,6%.

9. Estos procesos también han sido ampliamente documentados por Cortés (1998), Boltvink (1995), entre otros.

Figura 1. Distribución del ingreso por DIPC, 1996.

Fuente: Cálculos propios con base en ENIGH 96.

recibía el 40,3% del ingreso total, el 40% inferior de los hogares recibía el 12%; el 4,1% corresponde a los deciles I y II y el 7,9%, a los deciles III y IV. (Figura 1).

El análisis de la distribución del ingreso es relevante no sólo para analizar las condiciones de desigualdad, sino también para identificar la dimensión del problema de la pobreza y pobreza extrema en la población¹⁰. En el presente documento, la referencia a hogares en condiciones de pobreza se refiere al 40% inferior de la distribución del ingreso; los hogares en condiciones de pobreza extrema se ubicarían en el 20% inferior de la distribución. Esta identificación por quintiles de ingreso, si bien no refleja del todo las condiciones de vida de los hogares, sí permite de un modo parsimonioso ubicar segmentos socioeconómicos que viven en condiciones de precariedad o de penuria económica¹¹.

10. En el caso mexicano, no existe un acuerdo entre los estudiosos del tema sobre cuál es la línea de pobreza en el país, o cuándo un hogar puede ser identificado como «pobre». Usualmente, la línea de pobreza se establece entre el segundo y el cuarto deciles del ingreso, con algunos autores que la ubican en el 20% inferior de la distribución; ésta es la definición de pobreza más común en las estimaciones del sector público, incluyendo las que realiza INEGI en el establecimiento de la definición de los costos de la Canasta Básica. Otros autores extienden la estimación al 40% o 50% de los hogares. Un trabajo reciente extiende aún más esta definición para abarcar el 70% de la población (Boltvinik et al., 1999); estimando sobre la base de acceso a bienes y servicios, además del ingreso.

11. Aunque no podamos extender aquí la descripción, valga reconocer que la pobreza es primordialmente un fenómeno rural. En 1996, 10,8 millones de personas en el quintil inferior vivían en localidades de menos de 2.500 habitantes. Y representaban el 60% del quintil. En contraste, 93% de la población en el quintil superior vivía en zonas urbanas. Sin embargo, aunque la pobreza se concentra en las zonas rurales, no debe perderse de vista que, incluso cuando sus representaciones porcentuales son bajas, 7,3 millones de pobres extremos —del quintil inferior— residen en áreas urbanas. Este dato plantea un problema

III. Desigualdad y distribución educativas

El caso de la educación es interesante desde el punto de vista del análisis de la desigualdad pues, incluso cuando representa altos niveles de concentración, se trata probablemente de uno de los recursos sociales mejor distribuidos. Para aproximarse a esta idea, se presentan dos conjuntos de datos.

En primer término, tomando la evolución de credenciales educativas por edad, se registra un creciente promedio de escolaridad entre las poblaciones más jóvenes. Se distingue a la población en dos grupos, el grupo de jóvenes entre 20 y 24 años de edad y el grupo con 25 a 64 años. La comparación permite observar dos fenómenos.

Por un lado, y en primer lugar, los aumentos de la escolaridad de la población más joven en comparación con la de los mayores; el grupo más joven, con un promedio general de escolaridad de 9,4 años en contraste con 6,9 años del resto de la población adulta, muestra el constante crecimiento del sistema educativo. Al mismo tiempo, permite observar que en los estratos de ingresos inferiores se trata de un proceso de escolarización reciente, lo que se muestra en las brechas entre promedios de escolaridad entre las poblaciones más jóvenes y las más viejas. Esta brecha es significativamente menor en los estratos superiores.

Más importante aún, asociada a esta expansión, hay una decreciente brecha educativa entre los deciles de ingreso, tomada a partir de la diferencia de medias de escolaridad entre distintos grupos de edad y la distribución del ingreso. La distancia es menor en el grupo más joven, pero se observa aún una brecha importante, que va de 7,6 años de escolaridad en la relación con el primer decil de ingresos y de 1,2 años con el decil IX.

Hasta aquí, la información permitiría inferir que el aumento en los promedios de escolaridad continuará al menos en el futuro inmediato, y la disminución de la brecha de años de escolaridad también puede seguir decreciendo. Ello indica algunos logros que ha representado la expansión del sistema educativo en términos de las oportunidades educativas de los distintos grupos sociales, al menos miradas en función de los años de estudio acreditados por el sistema.

El segundo conjunto de datos se refiere al aumento del nivel de escolaridad de los jefes de hogar, incluso después de la crisis de los años ochenta. Los resultados se refieren a la escolaridad de los jefes de hogar entre 1984 y 1996¹². La tabla 1 agrega en quintiles de ingreso y en niveles generales de nivel educativo. En primer término se registra un significativo aumento en el perfil de la escolaridad de los jefes que coincide con el aumento general de distribución de la escolaridad en el país. Este cambio puede observarse claramente al comparar

importante a las políticas que se han orientado al alivio de la pobreza en las poblaciones rurales, particularmente los programas educativos entre ellos. El rezago que puede producirse en el mediano plazo en las zonas urbanas no es despreciable y, aunado a ello, un aumento en términos de la pobreza relativa. Véase Bracho (2000).

12. Los datos son estimaciones de la autora con base en la serie de ENIGH. Originalmente presentados en Bracho (2000).

Tabla 1. Nivel educativo de los jefes de hogar. Porcentajes.

Año	Percentil	Nivel educativo					Total
		Educación básica			Educación posbásica		
		sin primaria	primaria	secundaria	medio superior	superior	
1984	I-II	89,4	8,1	2,1	0,2	0,1	100
	III-IV	77,7	14,8	5,9	1,4	0,2	100
	V-VI	65,6	21,8	9,0	2,1	1,5	100
	VII-VIII	46,0	24,7	14,3	7,7	7,4	100
	IX-X	30,5	24,9	12,7	12,6	19,2	100
	Total	56,9	20,2	9,7	5,9	7,4	100
1989	I-II	79,3	13,8	5,3	1,3	0,3	100
	III-IV	62,2	23,2	9,0	2,9	2,6	100
	V-VI	50,8	22,8	15,8	7,0	3,7	100
	VII-VIII	41,8	22,7	13,8	12,4	9,3	100
	IX-X	22,2	18,9	13,2	15,1	30,7	100
	Total	47,3	20,5	11,9	8,8	11,5	100
1992	I-II	77,2	18,2	3,8	0,6	0,1	100
	III-IV	64,2	21,8	10,9	2,5	0,6	100
	V-VI	48,4	26,1	15,7	7,4	2,3	100
	VII-VIII	37,6	24,0	17,1	13,2	8,1	100
	IX-X	19,3	15,4	13,4	19,6	32,4	100
	Total	44,9	20,8	12,8	10,2	11,2	100
1994	I-II	77,3	16,3	4,4	1,2	0,7	100
	III-IV	63,5	22,0	11,3	2,7	0,6	100
	V-VI	48,0	23,5	18,1	7,4	3,0	100
	VII-VIII	34,7	23,7	19,8	13,1	8,7	100
	IX-X	19,3	16,5	12,6	19,1	32,4	100
	Total	44,0	20,3	13,8	10,2	11,7	100
1996	I-II	70,8	19,4	7,6	1,7	0,5	100
	III-IV	54,7	25,2	13,1	5,5	1,4	100
	V-VI	45,2	22,8	18,2	10,5	3,4	100
	VII-VIII	33,0	24,7	20,1	14,1	8,1	100
	IX-X	18,2	14,6	12,6	20,5	34,0	100
	Total	40,1	20,9	14,8	12,0	12,3	100

Fuente: cálculos propios con base en ENIGH, INEGI.

el renglón del total en cada año. Mientras que en 1984 más de la mitad de los jefes de hogar (57%) no tenían educación primaria completa, en 1996 en la misma categoría educativa, el porcentaje había caído a menos de la mitad (40%) y un quinto de los jefes tenía educación primaria completa para ese año. Más allá del nivel primario, la elevación del perfil educativo es notable: en el caso del nivel de educación secundaria, el cambio es de 10% a 15% entre 1984 y 1996, respectivamente; en el nivel de educación media superior, el cambio es de 6% a 12%; y en el nivel de educación superior, el incremento es de 7% a 12%.

Sin embargo, el mejoramiento en el perfil educativo general de los jefes de hogar ha ido aparejado a una mayor concentración de los jefes de hogar con educación posbásica en los deciles superiores de ingreso. Mientras que en 1984 el 32% de los jefes del quintil superior tenían educación posbásica (i.e., nivel medio superior o superior), en 1996 el porcentaje aumenta a 55%. Al mismo tiempo se registra un deterioro en la distribución del ingreso entre los jefes con educación básica (hasta el nivel de secundaria); mientras que en 1984 sólo 8% de los jefes de hogar tienen educación primaria en el quintil inferior, en 1996 el porcentaje aumenta a 19%. En el segundo quintil de ingresos, el cambio correspondiente a ese nivel educativo es de 15% a 25%. Los jefes de hogar con educación secundaria, que en 1984 representaban sólo el 2% del primer quintil, en 1996 alcanzaban 8%¹³.

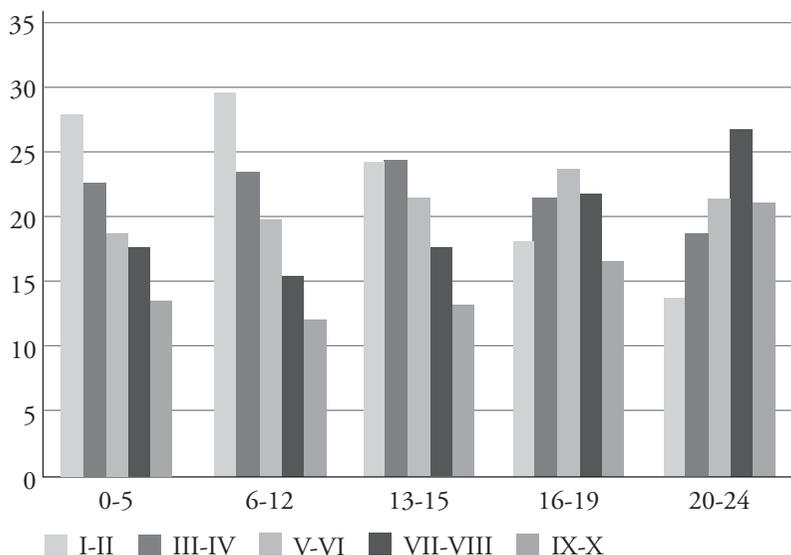
En la dinámica de la distribución educativa y del ingreso, la primera muestra una mejor y más acelerada distribución; sin embargo esta mejoría ha sido simultánea a un deterioro en la distribución del ingreso. Ello no indica obviamente una relación de causalidad, pero sí muestra que probablemente los problemas de distribución de la educación puedan estar desempeñando un rol en la creciente concentración del ingreso. Si bien es imposible demostrar esta hipótesis a partir de la información disponible, en las siguientes secciones se busca aproximarse a algunos de los principales problemas que parecieran avanzar en la comprensión de este fenómeno. Para ello nos referimos a los problemas de acceso a la educación y a la diferenciación del sistema educativo.

IV. Escolaridad de los menores

En primer término, cabe señalar que en este documento acotamos la noción de «menores» en los hogares a los miembros del hogar entre 0 y 24 años de edad que son dependientes económicos de un jefe distinto al propio menor. Es decir, se excluye del análisis a quienes son jefes de hogar, o su pareja. La figura 2 muestra las representaciones de estos menores por grupo de edad en cada quintil de ingresos.

Destacar de la información presentada que la concentración de menores hasta los 12 años (es decir, el grupo relevante al análisis de la educación primaria) se encuentran principalmente en los estratos de menores ingresos (deciles I al IV), con una representación de más del 50%. A partir del grupo de

13. Al igual que en el análisis de la distribución del ingreso, en el caso de la distribución educativa, sigue siendo relevante la diferenciación entre zonas rurales y urbanas. Cuando se discriminan los perfiles educativos por zona de residencia, los resultados pueden resumirse en unos cuantos puntos generales. En 1996, en el área rural el 70% de los jefes de hogar no tenían primaria completa, el 18% tenían primaria, el 8% habían concluido la secundaria y sólo el 5% tenía algún grado de educación posbásica. En contraste, en las áreas urbanas el porcentaje de jefes de hogar sin primaria completa se reduce al 31% y el porcentaje de los que han completado la primaria aumenta al 22%; con secundaria completa el incremento es al 17%; finalmente, entre el 31% de los jefes con educación posbásica, el 16% corresponde a jefes con educación superior. Véase Bracho (2000).

Figura 2. Porcentaje de «menores dependientes» en cada grupo de edad, por estrato.

Fuente: Cálculos propios con base en ENIGH 96.

edad relevante al análisis de la secundaria, disminuyen las participaciones de menores en estos estratos de ingresos (48%) y aumenta la representatividad de los menores de los estratos medios. Este fenómeno continúa en el grupo de edad entre 16 y 19 años, para concluir con una mayor representación de menores en los estratos de mayores ingresos (cerca de 50% en los dos últimos quintiles), y en donde los menores de los grupos de menor ingreso (primeros dos quintiles) representan menos de un tercio del total del grupo de edad.

El resultado es importante pues muestra el hecho de la salida temprana del hogar en los estratos inferiores de la distribución del ingreso, sea por migración o por formación del propio hogar. El contraste con la composición de los estratos superiores de la distribución permite inferir condiciones diferenciales en el potencial apoyo del hogar a la escolarización de sus miembros más allá de la primaria, y particularmente en la educación posbásica.

Una primera aproximación a la condición educativa de los menores es analizar sus promedios de escolaridad, como se realizó con la población adulta¹⁴. Las figuras 3 y 4 resumen la información.

14. Cabe mencionar que en ambos casos se incluye al grupo de edad 20-24. La diferencia fundamental es que en el primer análisis de comparación con otros adultos, se incluyó a toda la población, independientemente de ser jefe-esposo(a) o menor dependiente. En esta sección, se restringe el análisis del grupo de edad a los menores dependientes.

Figura 3. Promedio de escolaridad por decil de ingreso. Menores 7-24 años.

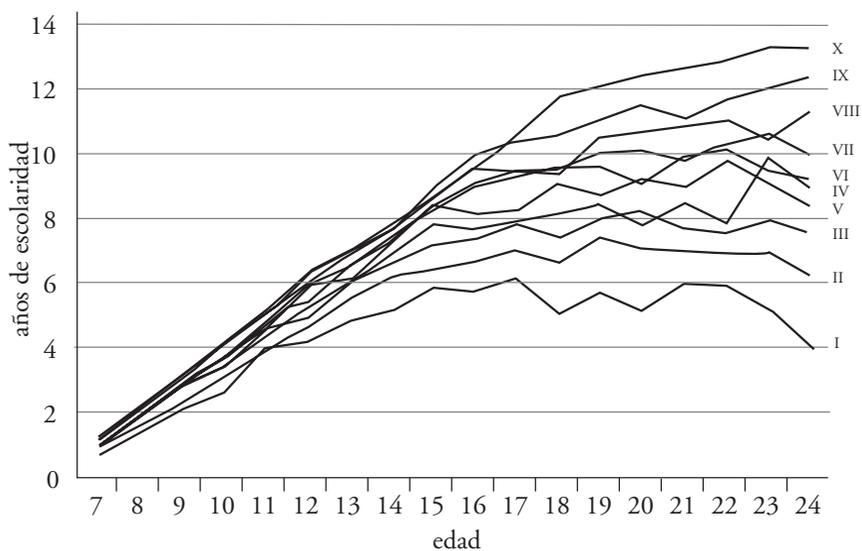
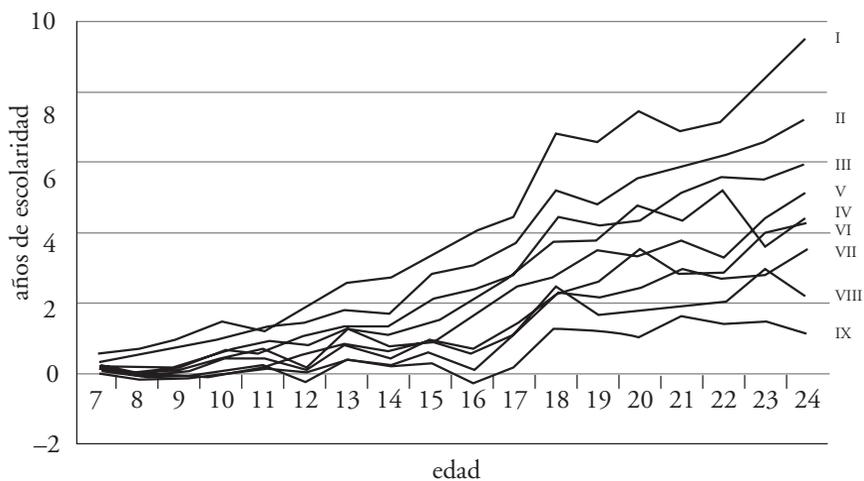


Figura 4. Brecha de escolaridad al decil X.



Fuente: Cálculos propios con base en ENIGH 96.

En la primera es posible registrar una pendiente casi perfecta de 45° entre los menores del decil X, con una pequeña inflexión en los 18 años, la edad de ingreso regular a la educación superior. El punto de inflexión de los deciles VI al IX se da después de la culminación de la secundaria (aproximadamente en los 16 años), y en la primera mitad de la distribución (deciles I-V), la inflexión se presenta a partir de los 14 años, aproximadamente. Cabe hacer notar que el período que cubre este grupo poblacional es suficientemente amplio, como para matizar las tendencias en función de períodos de políticas educativas muy diferentes: quienes tenían en 1996 24 años de edad ingresaron al sistema educativo en 1978, poco después de la reforma de los libros de texto gratuito de Luis Echeverría, época de auge petrolero y de la mayor expansión de oportunidades de la educación posbásica que se haya presentado en las décadas recientes. Quienes tenían en el año de esta encuesta 16 años, habrían ingresado al sistema educativo en uno de los años de mayor crisis en el país, 1986, y en el período en que el gasto educativo mostraba sus menores índices en la historia reciente y las menores tasas de expansión del sistema educativo. Quienes tenían 12 años ingresaron idealmente en 1990, cuando la atención pública empieza a mirar a la problemática de la educación que había generado una década que hemos caracterizado al inicio de este documento.

Sin embargo, si bien las tendencias como tales no reflejan automáticamente las distintas condiciones en que se cursa la escuela para los distintos grupos, sí permite registrar que, independientemente de estas distintas condiciones, las trayectorias educativas de los distintos estratos de ingresos son muy disímiles, casi lineal en el decil X y coincidente con una trayectoria perfecta, y un tanto curva en el decil inferior, que nunca rebasa los 6 años de escolaridad promedio.

Ello permite analizar con más detalle las brechas en los promedios de escolaridad entre los menores en el decil X y el resto de los menores. La figura 4 sintetiza estas distancias. En ella puede verse que, si bien el punto de inicio es muy cercano en todos los deciles de ingreso, las pequeñas diferencias se acentúan cuando se avanza en la línea del eje x, que representa la edad de los menores. Por ejemplo, para el grupo de edad de cursar primaria, la diferencia entre el decil I y el X pasa de menos de un grado a los 7 años hasta más de dos grados a los 12 años, representando así gráficamente el rezago escolar que afecta a los grupos más pobres de la población. La distancia al final del trayecto entre estos deciles —a los 24 años de edad— es de más de 9 años de escolaridad.

Los datos permiten constatar condiciones muy distintas para la potencial inserción en el mercado laboral, y en general para la participación social, económica y política de los menores provenientes de los distintos estratos de ingreso. La siguiente sección detalla la participación escolar por grupos de edad relevantes al análisis de los distintos segmentos del sistema educativo, con el fin de plantear con mejor claridad el problema del rezago educativo aquí esbozado.

Condición de participación educativa de los menores

Es común identificar el problema de asistencia a la escuela y retraso escolar a partir de la estimación de la participación educativa por grupo de edad. Considerando la obligatoriedad de la educación básica, lo que sería deseable es que todos los niños en edad de cursarla, entre 6 y 15 años de edad, estuviesen estudiando; en el peor de los escenarios, también partiendo de la obligatoriedad constitucional, lo que debiera encontrarse es un retraso en la edad de cursar la educación primaria, más allá de los quince años de edad. Al menos hasta 1996, estos escenarios parecen todavía letra muerta en el caso nacional. En esta sección abordamos el problema de escolaridad de los menores de los hogares —conforme al acotamiento antes definido— para identificar el nivel de participación y retraso escolares para cada grupo de edad relevante al sistema educativo. Se distingue la distribución de la participación escolar por decil de ingreso.

Las figuras 5, 6, 7 y 8 resumen la situación educativa de los menores de los hogares para cada grupo de edad y en los correspondientes ciclos educativos para cada decil de ingresos. Se busca identificar en cada uno de éstos últimos los niveles de rezago, retraso y atención escolar. Antes de pasar a la descripción, valgan un par de notas aclaratorias. Primero, se trata sólo de los «menores» del hogar, entendiendo que muchos hogares, particularmente en los estratos inferiores, tienen como jefe de hogar, o su pareja, a algún individuo entre 15 y 24 años de edad, como ya se señaló antes. Segundo, se separa la información por grupos de edad relevantes al sistema educativo, conforme a las clasificaciones internacionales, de manera que se «aceptaría» un margen de rezago en el estudio de los niveles posbásicos, y razón por la cual se identifican, particularmente en los estratos superiores del ingreso, proporciones importantes de menores estudiando el siguiente nivel educativo. Se entiende como rezago educativo a aquéllos que han abandonado el sistema escolar, los que no estudian ya o nunca ingresaron al sistema, i.e., se refiere con el término al proceso de exclusión educativa; por retraso educativo se entiende a aquéllos que incluso cuando estén estudiando, lo hacen con retraso en términos de la edad a la que debieron haber cursado el nivel educativo correspondiente. Por último, se identifica la atención escolar, normativamente adecuada al grupo de edad, quienes concluyeron el ciclo correspondiente y ya no estudian, así como el adelanto en el ciclo educativo. Las estimaciones presentadas en este renglón corresponden a tasas netas de participación escolar.

En el grupo de edad entre 6 y 12 años, la figura muestra un muy bajo porcentaje de menores que no estudian (3,5%), pero ubicados principalmente en los primeros cuatro deciles de ingreso —i.e., en los segmentos de pobreza—, con un 9% de niños fuera del sistema escolar. El fenómeno de rezago escolar sigue siendo parte de un proceso mayor de exclusión social, en un círculo perverso de reproducción, como ha sido subrayado en numerosas ocasiones en la literatura. En este grupo de edad hay dos resultados importantes, que vale la pena destacar. Primero, aunque es muy bajo el porcentaje de menores que

Figura 5. Grupo 6-12, menores dependientes.

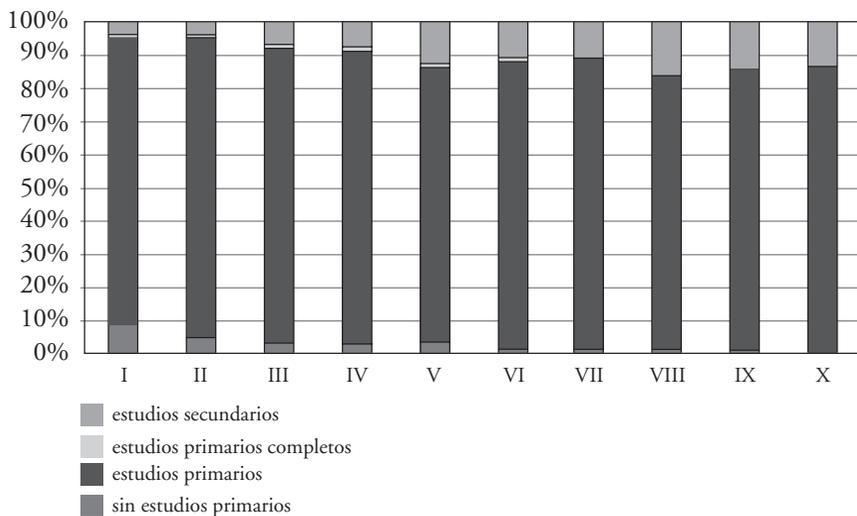


Figura 6. Grupo 13-15, menores dependientes.

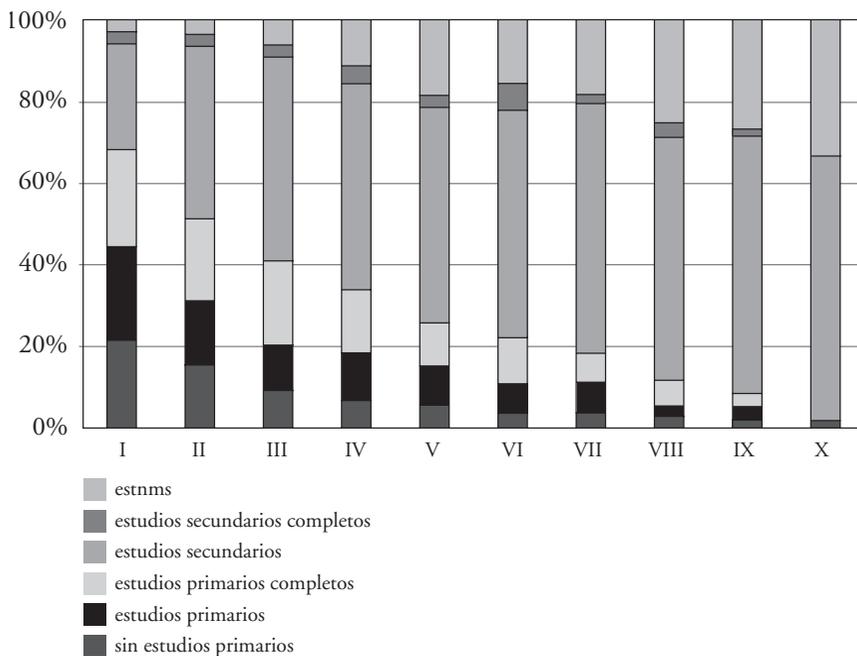


Figura 7. Grupo 16-19, menores dependientes.

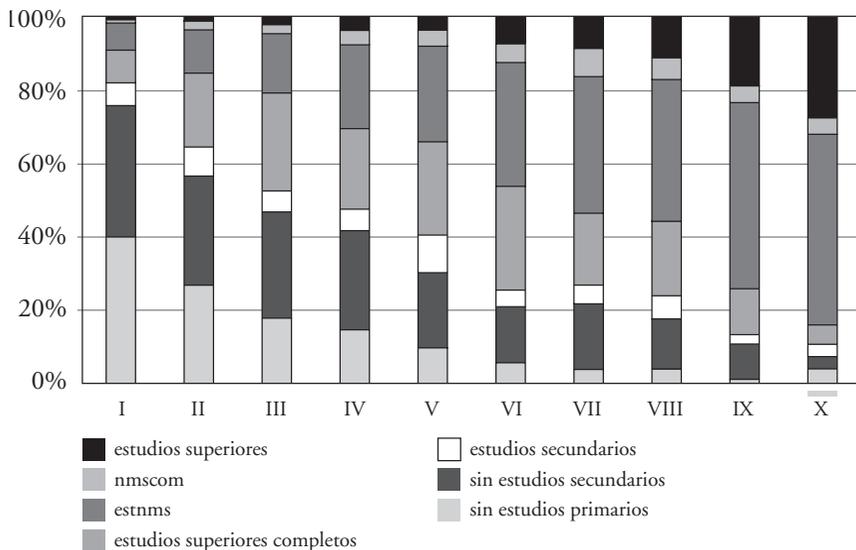
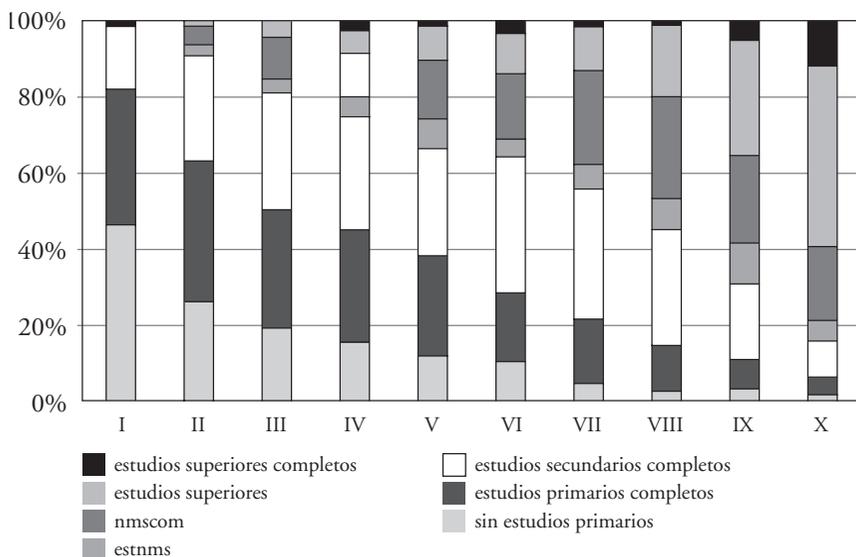


Figura 8. Grupo 20-24, menores dependientes.



Fuente: Cálculos propios con base en ENIGH 96.

concluyen la educación primaria en el grupo y no continúan la secundaria —menos de 1% en el total del grupo de edad— todos ellos se ubican en el 60% inferior de la distribución de ingreso. Segundo, incluso en este temprano grupo de edad, puede identificarse un problema de adelanto escolar —como contraparte al rezago— que como se verá más adelante, constituye un problema importante en los siguientes grupos. En este grupo, se identifica ya un 10% de los menores en la mitad más alta de la distribución del ingreso que están estudiando ya la secundaria; los porcentajes son menores conforme se refiere a los segmentos de menores ingresos.

Pasando al siguiente grupo, el que es relevante al estudio de la secundaria, entre 13 y 15 años de edad, los resultados que se empezaban a identificar en la primaria, se tornan relevantes a partir de este nivel educativo. Mientras que la atención escolar era muy alta en el primer grupo, en éste es claro que la universalización de la secundaria está tanto más lejos de alcanzarse, particularmente entre los menores en hogares identificados en la primera mitad de la distribución del ingreso. En los deciles de ingreso I y II, entre el 15% y el 21% de los menores han abandonado la primaria sin completarla. El porcentaje disminuye a poco menos del 10% en los deciles III y IV y a menos del 5% en la mitad superior de la distribución. El retraso escolar en la primaria es también importante entre los deciles más bajos, entre el 16 y el 23% para el primer quintil y el 11% para el segundo; aun cuando la atención con retraso es mejor a la deserción, se sabe que las probabilidades de conclusión del ciclo y la continuación al siguiente en cuanto el retraso es mayor, se ven mermadas significativamente.

La figura también muestra las fuertes diferencias entre los deciles de ingreso de quienes en este grupo de edad dejan el sistema escolar con sólo educación primaria. Mientras que representan aproximadamente un quinto de los estratos más pobres, sólo pequeños porcentajes en esta condición se identifican en los estratos superiores. La cuarta columna muestra el porcentaje de aquellos que estudian educación secundaria, con una diferencia importante entre el primer decil (con sólo el 26% del grupo estudiando la secundaria) y el resto de la distribución (con más de la mitad del grupo). Adicionalmente, el 17% de los menores en este grupo de edad han completado la educación secundaria y la mayoría de ellos estudian el siguiente ciclo educativo (el 14% estudian nivel medio superior y el 3% han dejado el sistema escolar al concluir la secundaria). Sin embargo, las diferencias por decil de ingreso son significativas, con un 3% en el decil inferior ante un 34% del decil más alto. Debe subrayarse que las distancias entre el patrón de escolarización del decil X y el resto de la población empiezan a profundizarse a partir de este temprano grupo de edad. En qué medida esta diferenciación es explicable por la diferenciación de la oferta de educación básica es un problema al que habrá que poner una mayor atención.

En el grupo de edad entre 16 y 19 años, relevante al nivel medio superior y que corresponde también al inicio del nivel superior bajo condiciones de una trayectoria educativa regular, los problemas distributivos se acentúan clara-

mente, lo que nos permite hacer notar los principales problemas a los que se enfrentará el sistema social en términos de composición educativa de la fuerza de trabajo y en términos de desigualdad social. La mayor diferenciación que se destaca de la figura es la que se refiere a un segmento que continúa y concluye todos los ciclos educativos y otro segmento que se mantiene excluido incluso de la educación básica. Mientras que en el estrato inferior se concentran los mayores porcentajes de quienes no tienen primaria o secundaria, i.e. de quienes no alcanzan el nivel de educación obligatoria, en el estrato más alto de ingresos la mitad del grupo de edad está estudiando el nivel medio superior, y poco más de una cuarta parte del estrato está estudiando el nivel superior. Para esta última condición educativa, los correspondientes porcentajes entre los demás estratos de ingresos son claramente bajos, particularmente hasta el decil VII.

Finalmente, para el grupo entre 20 y 24 años de edad, se mantiene la misma tendencia identificada en el nivel medio superior, con una aún más clara diferenciación del decil X y el resto de la población. Tan sólo el decil IX se aproxima a la participación educativa del estrato más alto, pero con una distancia aún importante. Este resultado parece de gran importancia, al menos por dos razones, que planteo brevemente en la clase de problemática que involucra. La primera pregunta que debe plantearse ante la información del último grupo de edad es un resultado sorprendente: incluso en el decil más alto de ingresos puede identificarse a menores dependientes sin educación básica (6% que no concluyeron la secundaria), otros más que dejaron el sistema escolar al concluir la secundaria (10%) y casi un quinto de ellos que dejaron el sistema educativo al concluir el nivel medio superior (19%). Aun cuando cerca del 60% del grupo de edad en el decil X está estudiando el nivel superior o ya lo concluyeron, lo que es sorprendente es el correspondiente 40% que no estudian. Si, como ha sido planteado, la educación superior es el distintivo de los grupos de mayores ingresos en la sociedad, ¿cómo es que 40% de sus jóvenes hayan abandonado el sistema escolar sin concluir sus estudios?

El segundo problema a destacar es el hecho que a pesar de esta distribución educativa en el estrato de mayores ingresos, que nos atreveríamos a calificar de «pobre» educativamente, la distancia ante los estratos de menores ingresos es muy importante. Para el decil IX, el porcentaje de los que estudian educación superior o la concluyeron decrece a 35% del grupo de edad, y a partir de ahí la participación en esta categoría educativa decrece a 20% en el decil VIII y representa menos del 2% de los deciles de ingreso en condiciones de extrema pobreza. La pregunta que se plantea es si la educación superior ha sido identificada como la que proporciona las más altas tasas de retorno económico, ¿cómo puede pensarse en el mejoramiento de las condiciones de distribución del ingreso en México a partir de esta pobre distribución de la educación?

Observaciones finales

Probablemente la expansión del sistema educativo pueda contribuir a aliviar las condiciones de desigualdad social si, y sólo si, se pone especial atención al problema de desigualdad en la distribución educativa. Ello involucra no sólo universalizar la educación básica, sino hacerlo con calidades de formación equiparables entre los distintos grupos sociales. Pero, como se formula en este documento, la educación básica parece no ser suficiente en las condiciones actuales de concentración de credenciales educativas en los grupos de mayores ingresos, y a las condiciones de competencia que se requerirán para la incorporación a la actividad económica. Habrán de generarse condiciones de expansión de la educación media y superior, que en las últimas décadas han mostrado claros problemas de crecimiento, de manera que se faciliten las condiciones de competencia por educación posbásica de calidad entre los distintos grupos sociales.

El documento se ha enfocado a plantear la problemática general que conoca esta reunión de la OEI. Para ello se resumió en la primera parte la problemática de desigualdad de oportunidades educativas en un marco normativo general. La segunda parte describió las condiciones de la distribución educativa para el caso mexicano en un contexto de una importante desigualdad social y económica. La caracterización se centró en la distribución de credenciales educativas, en función de los distintos estratos de ingreso tanto para la población adulta como para los menores. El interés fue mostrar que la distribución educativa en el país es un fenómeno muy reciente y que aún presenta indicadores de una importante concentración de credenciales en los estratos superiores. La descripción de la escolaridad de los menores incluyó un análisis de las condiciones de participación en los distintos niveles del sistema escolar, para mostrar que incluso ante una atención privilegiada desde el punto de vista formal, las condiciones de escolarización de los menores sigue siendo una problemática no resuelta; se destaca el problema que tiene lugar a partir de la secundaria, pues éste tiene consecuencias muy importantes en las posibilidades reales de estudiar educación posbásica.

Así, algunas de las implicaciones generales para la formulación de políticas educativas que se plantean del análisis presentado pueden resumirse en unos cuantos puntos. Primero. La desigual distribución educativa es un problema de carácter nacional y no de regiones o grupos particulares. Segundo. Es necesario pensar en estrategias que sean capaces de cubrir la demanda educativa con unas normas básicas de aprendizaje comunes. Tercero. Dadas las características del desarrollo educativo del país a lo largo del siglo XX, el problema principal es atender simultáneamente la universalización de la enseñanza básica y la igualdad de oportunidades de acceso a la educación posbásica.

Por último, deseo dejar planteados algunos problemas generales que el análisis ha permitido relevar. Más que resolverlos en este documento, se presentan algunas de las hipótesis que guían otros segmentos de mi trabajo.

1. La educación es una institución social que forma parte fundamental de las oportunidades de participación en la vida social, política y económica.
2. Como institución social tiene dos características particulares:
 - a) Define para sí la base de derechos primarios o elementales, vía una definición constitucional de obligatoriedad mínima; en el caso mexicano, de 6 años hasta 1992 y a partir de la modificación del Artículo Tercero de ese año, de educación básica, hasta la secundaria.
 - b) Tiene un valor en términos de «libertad», como oportunidad para conseguir aquello que se aprecia y como ampliación del espacio de la persona en los procesos de toma de decisión en el marco de sus preferencias.
3. Se trata de un asunto público, en la medida en que no sólo forma parte de la definición de Derechos Humanos, sino además está expresada como parte de las Garantías Individuales en la Constitución Política de México. Así, la responsabilidad de la no-satisfacción de este componente de las necesidades básicas, recae en última instancia en el Estado¹⁵.
4. En la toma de decisiones sobre cuánta educación, a quién y cómo distribuir, se involucran estrategias de prioridades, que tienen lugar no sólo en el ámbito de las políticas públicas, sino también de manera importante en el ámbito de las familias¹⁶.

Aunque no pudo ser desarrollado hasta aquí el problema de la diferenciación de credenciales educativas para un mismo nivel, debido a la naturaleza de la información utilizada, vale la pena subrayar la importancia que desde mi perspectiva tiene el alcance de normas de aprendizaje equivalentes —cualquiera que sea la forma de diferenciación en modalidades educativas. Es probable que parte de la problemática que enfrentan los individuos que concluyen un ciclo escolar para iniciar el consecuente sea esta diferenciación en las normas de aprendizaje. La experiencia mexicana está plagada de estos ejemplos de igualdad formal con desigualdad real, desde la formación tecnológica del nivel medio superior (Bracho, 1991), hasta la más reciente experiencia de la telesecundaria (Ceneval, 2000).

Al mismo tiempo, el caso mexicano ilustra una muy loable atención al asunto de la igualdad educativa en el discurso público y en la Constitución Política, pero pocas acciones han logrado incorporar en las estrategias de política educativa esa idea de igualdad. Los mayores avances se han realizado desde la ampliación de oportunidades de acceso en la educación básica —con pro-

15. Reconocemos parte de las críticas que se han establecido al enfoque de satisfacción de necesidades como un asunto de Derechos, particularmente porque en condiciones de corporativismo como modelo político dominante, su «solución» pasa por las negociaciones corporativas, más que por la atención a las demandas poblacionales. Sin embargo, juzgamos que los vicios del sistema corporativo no anulan la responsabilidad estatal sobre la distribución educativa; tan sólo refuerzan el reconocimiento de su incumplimiento.
16. Ello implica que puede acudirse a plantear modelos de decisión para explicar las acciones en torno a la educación, tanto a nivel de política pública, como particularmente, para analizar las decisiones familiares sobre la escolaridad. Cfr. Bracho (1997).

blemas no menores de diferenciación de credenciales— y en la búsqueda de igualdad de las oportunidades de aprendizaje, entre las que destacan los libros de texto —gratuitos y obligatorios— promovidos en los años sesenta. Con base en estos dos últimos comentarios sobre la política educativa nacional, la pregunta que deseo plantear para concluir es: ¿no será que las mayores conquistas a la igualdad de oportunidades de acceso y aprendizaje se han derivado de políticas que pusieron el énfasis en la universalización, más que en la diferenciación?

Referencias bibliográficas

- BOLTVINIK, J. (1995). *Pobreza y estratificación social en México*. México: INEGI, UNAM, El Colegio de México.
- BRACHO, T. (1991). «Política y cultura en la organización educativa. La educación tecnológica industrial en México». Tesis de doctorado. México: El Colegio de México.
- (1995). «Gasto privado en educación. México 1984-1992». *Revista Mexicana de Sociología*, 54-2. México: Universidad Nacional Autónoma.
- (1997). «La exclusión de la educación básica. Decisiones familiares sobre escolarización». *Documentos de Trabajo CIDE*. México: CIDE.
- (2000). «Poverty and education in México: 1984-1996». En REIMERS (ed. en prensa). *Unequal Schools Unequal Chances*. Cambridge: Harvard University Press.
- BRACHO T.; A. ZAMUDIO (1997). «El gasto familiar en educación. México 1992». *Revista Mexicana de Investigación Educativa*. Vol. II, n° 4. Apareció también en PREAL-UNESCO (1998). *Financiamiento de la educación en América Latina*. Chile: PREAL/UNESCO.
- CORTÉS, F. (1998). «La distribución del ingreso en México en épocas de estabilización y reforma». México: El Colegio de México (documento mimeografiado).
- INEGI (1984, 1989, 1992, 1994, 1996). Microdatos de *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares*. México: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
- JENCKS, CH. y otros (1972). *Inequality. A reassessment of the effect of family and Schooling in America*. Nueva York: Harper Colophon Books.
- SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA (1999). *Perfil de la educación en México*. México: SEP.
- SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA (varios años). *Informe de Labores*. México: SEP.