

# OBSERVATORIO CIUDADANO DE LA EDUCACIÓN

## DEBATE EDUCATIVO 28

### **Cobertura con equidad y calidad de la formación de los estudiantes, los pendientes para el próximo del sexenio**

- **Cobertura a expensas de calidad**
  - **Equidad cuestionable**

Dos de los principales compromisos asumidos por el gobierno de Vicente Fox, fueron ampliar la cobertura del sistema educativo con equidad y mejorar la calidad de la formación de los estudiantes. Tomando esto como punto de partida, *Observatorio* brinda un balance de los logros alcanzados al respecto y, considerando el tiempo que resta a la actual administración, señala algunos de los compromisos que quedarán pendientes de cumplir.

#### **Cobertura y permanencia**

En seis años, el sistema escolarizado aumentó la matrícula en 2.9 millones (un 10.1 por ciento más de alumnos que al inicio del sexenio), con lo que se llegó a cerca de 31.5 millones de estudiantes. Si se toma en cuenta la cobertura escolar, puede observarse que durante este sexenio la misma aumentó 20.5 por ciento en preescolar, 7.6 en secundaria, 13.2 en educación media superior y 4.9 en educación superior.

Pero debe aclararse que este crecimiento de la cobertura en algunos casos no está relacionado directamente con el aumento de la población estudiantil. En educación primaria aunque la matrícula disminuyó, la cobertura aumentó ligeramente pasando de 95.5 a 97.3 por ciento, lo que indica que se incorporó a una mayor proporción de la población que no había sido atendida; si bien, aún subsisten insuficiencias para atender a la población dispersa en las zonas rurales e indígenas, principalmente. Mientras que en educación media superior y superior el incremento en la tasa de cobertura registrada para el 2006 en buena medida se debe a un escaso crecimiento de la población entre 16 y 23 años producto de la migración. Es decir, al registrarse una pérdida importante de la población de esas edades que abandona el país, la proporción de quienes sí asisten a la escuela aumenta y, por tal razón, los indicadores educativos parecen mejorar. Sin embargo, se deben matizar los logros del sistema educativo; es una tarea apremiante poner en marcha estrategias efectivas para expandir la cobertura y garantizar la educación a toda la población que la demanda.

En el Programa Nacional de Educación 2001–2006 se proponía la cobertura universal de la educación básica, una cobertura de 59 por ciento en educación media superior (única meta que parece asequible), en educación superior se esperaba alcanzar una cobertura de 28 por ciento para el grupo de edad de 19 a 23 años, que actualmente es de poco más del 26 por ciento, y finalmente, para el posgrado, se había propuesto atender a 210 mil estudiantes y sólo llegó a poco más de 158 mil. ¿Habría forma de obligar a los funcionarios públicos a cumplir los compromisos contraídos con la ciudadanía? ¿O habría que asumir que las metas de los planes sólo son indicativas?

Por otra parte, en el informe del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) denominado “*La calidad de la Educación Básica 2005*”, se incorpora información sobre flujos escolares. Uno de sus aportes es que permite ubicar el momento en que aparece y la forma como va aumentando el problema del rezago escolar, aunque ya había sido detectada por algunos investigadores. En segundo grado de primaria, el 12 por ciento de los niños ya se atrasaron un año en sus estudios y para la salida del sexto grado, este porcentaje ya alcanza al 26 por ciento, considerando a quienes se han atrasado un año o más en sus estudios. En secundaria y educación media superior parece que el rezago se estabiliza entre 21 y 27 por ciento, pero ello se debe en gran medida a la capacidad selectiva del sistema, ya que en estos niveles, según aumenta la edad y los grados escolares, se incrementa considerablemente el porcentaje de niños y jóvenes que van quedando fuera de la escuela.

Este estudio también advierte que a los 12 años de edad adquiere mayor importancia el problema de los niños y jóvenes que quedan fuera del sistema escolar. A esta edad, el 3 por ciento de ellos ya están fuera de la escuela, cifra que se eleva a 19 por ciento, a los 14 años de edad. Al pasar a la educación media superior el problema se agrava aún más, alcanzando un porcentaje de 38 por ciento, mismo que se incrementa al 61 por ciento a los 17 años. ¿Qué harán estos jóvenes para desempeñarse en la vida, en un contexto caracterizado por una creciente demanda de formación y escasas oportunidades laborales?

### **Equidad**

Aunque el crecimiento del sistema escolar permitió incorporar a un mayor número de niños y jóvenes, el rezago y el abandono en que éste se encuentra se mantienen estrechamente ligados a las características socioeconómicas de la población, lo que da cuenta de una profundidad inequidad en el sistema. Cabe destacar que la equidad interna del sistema educativo, implica tanto el acceso, como la posibilidad de permanecer y avanzar regularmente en el mismo, además, de obtener similares resultados académicos.

Con respecto al acceso y la permanencia, persisten asimetrías en las oportunidades que tienen los niños y jóvenes de incorporarse y mantenerse en el sistema escolar entre las entidades federativas. Por ejemplo, considerando a la población de 12 a 14 años, se observa que las entidades menos desarrolladas son las que presentan problemas de rezago y abandono escolar con mayor gravedad, como es el caso de Chiapas, Oaxaca, Guerrero y Michoacán, donde el 29 por ciento o más de los jóvenes tienen un rezago grave en sus estudios o ya se encuentran fuera de la escuela. Como es lógico suponer, esta relación se extiende a los niveles superiores de educación.

A las diferencias que se presentan en el acceso entre entidades federativas, hay que añadir las que se observan al interior de las entidades, entre zonas urbanas y rurales, y las que se establecen entre los diferentes estratos socioeconómicos de la población. ¿Dónde queda la discriminación positiva de la que tanto se habla, de apoyar más a los más necesitados?

### **La calidad de la formación**

La expansión de la cobertura durante este sexenio se debió en parte a la continuidad de la política tendiente a favorecer la expansión de la educación privada, así como a los logros obtenidos por los diversos programas de equidad que han sido promovidos por el gobierno,

entre ellos: los programas compensatorios en educación básica (PARE, PAREB, PIARE, entre otros), el componente educativo del OPORTUNIDADES, los programas de becas en los niveles medio superior y superior, y la creación de nuevas instituciones de educación superior orientadas hacia grupos específicos.

La educación privada en los últimos seis años representó el 25 por ciento del crecimiento total del sistema educativo. Con este aumento, la matrícula en instituciones particulares llegó al 12.3 por ciento de la matrícula total. Más puntualmente, en los niveles básicos su participación está próxima al 10 por ciento, en el nivel medio superior es de 20 por ciento (aunque ha mostrado un descenso importante, particularmente en la modalidad de educación profesional técnica, pero también en el bachillerato), en licenciatura de 32 por ciento y en posgrado de 44 por ciento.

Un problema en el crecimiento de la participación privada en educación ha sido la falta de control que existe en la calidad de los servicios que brindan estas instituciones. Además, en relación con los usuarios, se percibe una clara diferenciación entre aquellos que acceden a instituciones de elite, de alto prestigio y costo, con respecto a los que acceden a las denominadas escuelas “patito” o de mala calidad y menor costo, que dan acceso presumiblemente a los que no logran incorporarse a las instituciones públicas por incapacidad en su cobertura, y a los que no pueden sortear los altos costos de las instituciones privadas de elite. Indudablemente, esto genera un problema de equidad.

El sector público tampoco resulta ajeno a la segmentación de la oferta educativa. Si bien en los últimos años buscó cubrir la demanda en educación primaria en las localidades rurales dispersas, de pequeño tamaño y difícil acceso, a través de la modalidad de cursos comunitarios y los programas compensatorios, se presentaron marcadas carencias en términos de infraestructura y formación de los docentes, en contraste con las localidades más urbanizadas. Lo cual repercute en que los egresados de estas modalidades educativas obtengan los resultados más bajos en las pruebas estandarizadas de desempeño académico.

Particularmente en secundaria, la ampliación de la cobertura se realizó a través de la modalidad de telesecundaria. La estrategia consistió en ampliar la oferta educativa a los jóvenes que viven en comunidades rurales donde resulta poco costeable establecer secundarias generales o técnicas; sin embargo, su crecimiento es cuestionable dado que se percibe como una forma de ahorrar recursos a expensas de la calidad educativa. En el año 2002 el costo por alumno en telesecundaria representaba sólo el 54 por ciento del costo en secundaria general y 46 por ciento del correspondiente a la secundaria técnica; pero además, reiteradamente sus egresados en promedio son los que obtienen los puntajes más bajos en las pruebas nacionales de desempeño académico.

Lo que acontece en secundaria es alarmante, ya que al parecer, ésta es la tendencia a seguir para aumentar la cobertura en el nivel medio superior. Aun cuando las modalidades de educación media superior a distancia y telebachillerato mantienen una participación marginal en la matrícula, en los últimos años, dicha participación ha tendido a aumentar.

El aumento de la cobertura educativa a través de modalidades de menor costo, también se aprecia en el nivel superior. Según datos de la Subsecretaría de Educación Superior

(*Aspectos financieros del sistema universitario de educación superior, 2005*) entre 1994 y 2002, las instituciones y modalidades que experimentaron un mayor crecimiento en la matrícula de educación superior (Universidades de Apoyo Solidario y Universidades Tecnológicas, 17.15 por ciento y 231 por ciento, respectivamente) fueron las de menor costo por alumno. En 2002, el índice del subsidio total por alumno en las Universidades Federales era de 79 mil pesos, en las Universidades Estatales de 35 mil, en las Universidades de Apoyo solidario de 32 mil y en las Universidades Tecnológicas de 31 mil. ¿Cómo se espera lograr el propósito de mejorar la calidad de la formación, si se sigue optando por las modalidades que representan un menor costo por alumno, aún conociendo que sus egresados obtienen bajos resultados académicos? Cuando además no existe un marco normativo nacional en este nivel educativo que de cuenta de la calidad.

### **Comentario final**

Actualmente, se reconoce la importancia que tiene la educación para el desarrollo social y económico del país, por lo tanto, la apuesta está en brindar mejores oportunidades de formación a los millones de niños y jóvenes del país, a pesar de los costos que ello represente. ¿O seguiremos permitiendo que las administraciones que nos gobiernan expandan el sistema a través de opciones educativas de dudosa calidad que inequitativamente afectan a los sectores sociales más necesitados? ¿Qué sentido puede tener para el desarrollo del país y de los propios individuos contar con certificados escolares pero no los conocimientos que los sustentan?

## TABLA Y GRÁFICAS

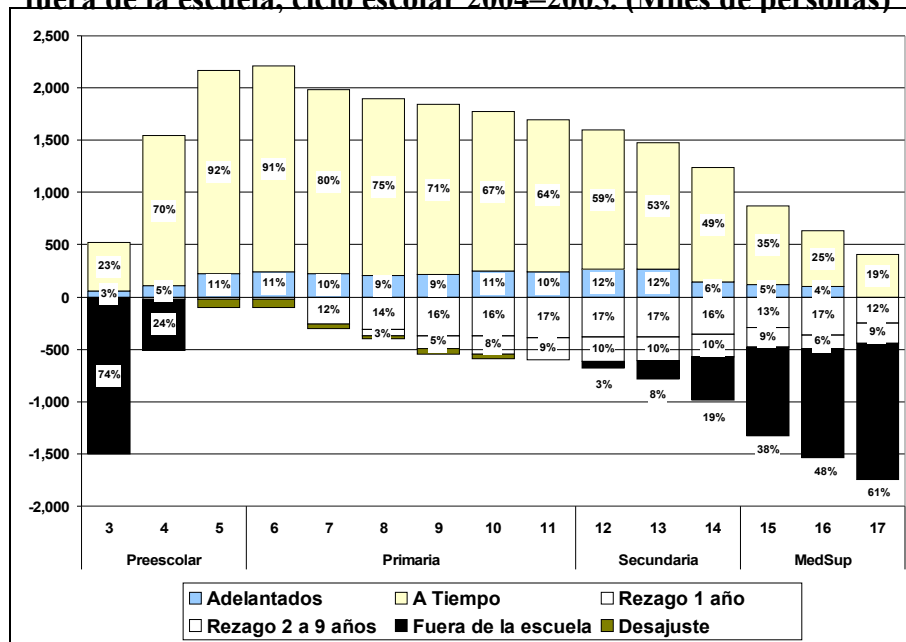
**Tabla 1. Cobertura bruta en el sistema educativo nacional, 2000–2006  
(Miles de personas)**

|                             |                                      | Básica     |             | M. Superior  |                | Superior                            |              | Total       |
|-----------------------------|--------------------------------------|------------|-------------|--------------|----------------|-------------------------------------|--------------|-------------|
|                             |                                      | Preescolar | Primaria    | Secundaria   | Media Superior | Superior (nivel licenciatura y TSU) | Posgrado     |             |
| Matrícula                   | 2000                                 | 3,423.6    | 14,792.5    | 5,349.7      | 2,955.7        | 1,918.9                             | 128.9        | 28,569.3    |
|                             | 2006                                 | 4,635.9    | 14,462.5    | 6,093.8      | 3,773.2        | 2,361.2                             | 158.7        | 31,485.3    |
|                             | Diferencia 00/06                     | 1,212.3    | -330.0      | 744.1        | 817.5          | 442.3                               | 29.8         | 2,916.0     |
| Población por grupo de edad |                                      | 3 a 5 años | 6 a 12 años | 13 a 15 años | 16 a 18 años   | 19 a 23 años                        | 24 a 26 años | 3 a 26 años |
|                             | 2000                                 | 6,696.1    | 15,494.2    | 6,296.8      | 6,122.0        | 9,055.6                             | 5,226.3      | 48,891.0    |
|                             | 2006                                 | 6,470.3    | 14,871.4    | 6,587.1      | 6,133.9        | 9,060.7                             | 5,002.9      | 48,126.3    |
|                             | Diferencia 00/06                     | -225.8     | -622.8      | 290.4        | 11.9           | 5.1                                 | -223.5       | -764.7      |
| Cobertura (porcentaje)      |                                      |            |             |              |                |                                     |              |             |
|                             | 2000                                 | 51.1       | 95.5        | 85.0         | 48.3           | 21.2                                | 2.5          | 58.4        |
|                             | 2006                                 | 71.6       | 97.3        | 92.5         | 61.5           | 26.1                                | 3.2          | 65.4        |
|                             | Diferencia puntos porcentuales 00/06 | 20.5       | 1.8         | 7.6          | 13.2           | 4.9                                 | 0.7          | 7.0         |

Fuentes: estimaciones propias a partir de: INEGI, XII Censo General de Población y Vivienda 2000 y II Censo de Población y Vivienda 2005; Anexo Estadístico del VI Informe de Gobierno, 2006.

Nota: no se incluye la matrícula de capacitación para el trabajo.

**Gráfica 1. Porcentaje de alumnos adelantados, regulares, con rezago ligero y grave y fuera de la escuela, ciclo escolar 2004–2005. (Miles de personas)**

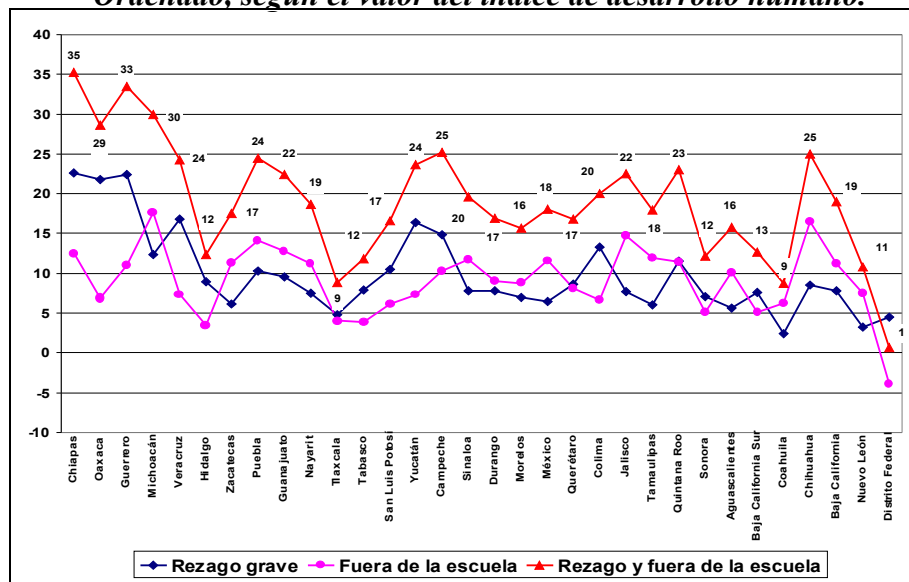


Nota: El porcentaje de desajuste se refiere al hecho de que las fuentes utilizadas por el INEE, estiman una población matriculada mayor a la población estimada en los grupos de edad respectivos. Los datos del INEE fueron estimados con base a las proyecciones de población de CONAPO, por ello, seguramente serán ajustados para adecuarlos a la información proporcionada por el II Censo de Población y Vivienda 2005; lo cual, probablemente redundará en la disminución de la proporción de estudiantes fuera de la escuela.

Fuente: INEE, *La calidad de la Educación Básica 2005*.

**Gráfica 2. Porcentaje de alumnos con rezago grave y fuera de la escuela para la población de 12 a 14 años, ciclo escolar 2004–2005.**

*Ordenado, según el valor del índice de desarrollo humano.*



Fuentes: INEE, *La calidad de la Educación Básica 2005*; CONAPO, *Índice de desarrollo humano 2000*.

## **GRUPO DE REDACCIÓN DE OCE**

### **Colaboraron en este número**

**Alejandro Canales** (UNAM, Centro de Estudios sobre la Universidad).

**Daniel Cortés Vargas** (Doctorante, Universidad de Montreal).

**María de Ibarrola** (CINVESTAV, Departamento de Investigaciones Educativas).

**Antonio Gómez Nashiki** (Universidad de Colima, Facultad de Pedagogía).

**Aurora Loyo** (UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales).

**Alejandro Márquez Jiménez** (UNAM, Centro de Estudios sobre la Universidad).

**Aldo Muñoz Armenta** (Universidad Iberoamericana, Departamento de Ciencias Sociales y Políticas).

**Carlos Muñoz Izquierdo** (Universidad Iberoamericana, Instituto de Investigaciones para el Desarrollo de la Educación).

**Maira Pavón Tadeo** (UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales).

**Roberto Rodríguez** (UNAM, Centro de Estudios sobre la Universidad).

**Marisol Silva Laya** (Universidad Iberoamericana, Instituto de Investigaciones para el Desarrollo de la Educación).

**Lorenza Villa Lever** (UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales).

Invitamos cordialmente a todos los ciudadanos a sumarse a nuestra iniciativa. Favor de enviar sus nombres, con sus datos de localización e identificación al correo electrónico:

*yoallin@observatorio.org*

**Visítenos en:**

*<http://www.observatorio.org>*