

CONTEXTO SOCIAL

Introducción

El Estado mexicano recientemente ha adquirido nuevas responsabilidades en el ámbito educativo que implican retos en materia de política y financiamiento público. A finales del sexenio de Felipe Calderón se determinó que el tipo educativo de media superior formaría parte de la educación obligatoria, y a principios del sexenio de Enrique Peña se estableció que la educación obligatoria debería ser de calidad. Por un lado, se planteó incrementar gradualmente la cobertura en educación media superior (EMS) hasta alcanzar su universalización en el ciclo escolar 2021-2022. Por otro lado, según la nueva normativa, para lograr una educación de calidad se requiere adecuar los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y directivos. Esto implica tanto un diseño estratégico de una política educativa efectiva como un uso más eficiente de los recursos públicos, e incluso, una mayor cantidad de éstos. Además, si a esta tarea de garantizar el derecho a una educación de calidad a toda persona se agrega el hecho de que debe ser en condiciones de equidad, es decir, con las mismas oportunidades de acceso, tránsito y permanencia, independientemente de la condición económica, social y cultural de las personas, entonces el reto aún es mayor (CPEUM, 2017, 15 de septiembre, y LGE, 2017, 22 de marzo).

Actualmente, el Sistema Educativo Nacional (SEN) aún no atiende a todos los niños y jóvenes del país en la educación básica. Por ejemplo, se observa una baja tasa de asistencia de la población infantil a la educación preescolar; también en todos los niveles educativos es menor la asistencia de las subpoblaciones en situación de desventaja, como las personas con discapacidad o en pobreza extrema, los indígenas y las mujeres. Esto implica que las autoridades educativas están frente a áreas de oportunidad que deben atenderse, si a la postre buscan alcanzar la ambiciosa meta de universalizar la EMS en el ciclo escolar 2021-2022. Por ello, es necesario proporcionar elementos a fin de señalar la incidencia y la intensidad de dichas áreas de oportunidad, además de dar un panorama del grado de avance en el cumplimiento del derecho a la educación obligatoria de todos los niños y jóvenes, con el propósito de que las autoridades educativas y la sociedad en su conjunto cuenten con información general que ayude a encaminar esfuerzos, primero, hacia un mejor conocimiento del problema, y, segundo, para implementar acciones específicas con el objetivo de resolverlo.

Para ahondar en esos elementos, el análisis que se presenta en este apartado corresponde a 2008, 2012 y 2016 a nivel nacional. La selección de estos años se debe a que

abarcan un lapso en el que las dos últimas administraciones federales implementaron políticas educativas de gran alcance; además, si se analiza por periodos: 2008-2012 y 2012-2016, el momento que se observa es un antes y un después de la obligatoriedad de la EMS (Decreto, DOF, 2012, 9 de febrero). En lo que respecta a la desagregación por entidad federativa y por subpoblaciones los datos son de 2016.¹

La fuente de información utilizada es la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), que, en cierta medida, permite cubrir las necesidades de estadística educativa entre censos. Es importante aclarar que en este *Panorama Educativo de México* se introdujo una mejora metodológica, la cual consiste en la aplicación de un criterio de precisión del tamaño de muestra a las estimaciones obtenidas mediante encuestas, de modo que aquellas cifras obtenidas con base en éstas, y que no fueron lo suficientemente precisas, no se mostraron. Este procedimiento se explica de manera general en la nota técnica “Criterio de precisión” al final de este apartado. Asimismo, se incluye la nota técnica “Subpoblaciones, nivel de escolaridad y población atendible”, en la que se explican los criterios y las categorías para la selección de las subpoblaciones analizadas, con información de 2016.

Los indicadores de este apartado están agrupados en cuatro preguntas clave (constructos) que ofrecen la siguiente información:

1. ¿Cuáles son las poblaciones objetivo de la educación básica, media superior y para adultos?

En este constructo, en primer lugar, se presenta información que muestra la dimensión de la demanda potencial de servicios de educación obligatoria, es decir, el tamaño relativo de la población en edad idónea para asistir a la educación básica (3 a 14 años) y a la EMS (15 a 17 años); es una medida general que puede dar idea de la cantidad de recursos que se necesitan para la prestación de servicios educativos a la población en edad escolar, así como de la asignación de recursos para cada tipo y nivel educativo. Por ejemplo, para el año 2017 se estimó que la población en edad idónea para cursar la educación básica sería de 26.7 millones de personas, mientras que la población en edad idónea para cursar la EMS sería de 6.7 millones de personas, lo que equivale a 21.6 y 5.4% de la población total, respectivamente.

En segundo lugar, como complemento, se expone la dinámica de crecimiento de dicha población atendible en un horizonte de largo plazo, lo cual permite identificar posibles incrementos poblacionales que señalen áreas de oportunidad para la reestructuración de recursos entre tipos y niveles educativos. Por ejemplo, con datos del periodo 2007-2030 se prevé una desaceleración en la tasa de crecimiento negativa para

¹ En el constructo CS02 se analizan principalmente los cambios entre 2008 y 2016, aunque también se presenta la cifra nacional para 2012.

la población en edad idónea para cursar la educación básica, es decir, aunque esta población tenderá a disminuir anualmente, cada vez será con menor intensidad.

Por último, se presenta una estimación de la demanda efectiva de servicios educativos para la población que avanza en su trayectoria escolar y que, por lo tanto, es atendible en cierto nivel educativo dado que cumple con los requisitos. Así, se tiene información sobre el porcentaje de niños de 12 a 14 años que han cubierto los requisitos para cursar el nivel de secundaria, el porcentaje de jóvenes de 15 a 17 años con el antecedente para estudiar media superior y el porcentaje de población de 15 años o más que no ha concluido la educación básica, de modo que el subsistema de educación para adultos puede atenderla.

Idealmente, se espera que la población en edad idónea para cursar la educación obligatoria transite de manera regular entre cada nivel educativo, sin embargo, existen condiciones económicas, sociales y culturales que pueden impedirlo. Por ejemplo, para 2016 se observó que 89.3% de la población de 12 a 14 años tenía educación primaria completa, mientras que sólo 79.4% de la población de 15 a 17 tenía la secundaria completa.

2. ¿Cuál es la asistencia de la población infantil y juvenil a la educación básica y media superior?

Con base en la información de este constructo, se aportan elementos para conocer la eficacia del SEN para propiciar que la población en edad idónea ejerza su derecho a recibir la educación obligatoria. En 2016 la tasa de asistencia que se registró para los grupos de edad de 3 a 5, 6 a 11, 12 a 14 y 15 a 17 años fue de 77.7, 99.1, 93.8 y 75%, respectivamente. Estas cifras son superiores a las observadas en 2008, lo cual demuestra que ha habido avances para lograr la universalización de todos los niveles de la educación obligatoria, aunque todavía hay retos que afrontar en la educación preescolar y la EMS.

Ahora bien, la medida anterior no confirma si la persona cubre el requisito para cursar el nivel o tipo educativo que idealmente correspondería con su edad. Por ello, también se brinda información de la tasa de asistencia de la población de 12 a 14 años con primaria completa que cursa la educación secundaria, así como la de la población de 15 a 17 años con secundaria completa que asiste a la EMS. Por ejemplo, en 2016 la proporción de la población de 12 a 14 años que completó la primaria y asistía a la escuela fue de 95.2%; por otro lado, 81.9% de la población de 15 a 17 años completó la educación básica y asistía a la EMS. Estas cifras son superiores a las registradas en 2008.

Para ambos grupos de edad, cuando se contrastan los resultados de las subpoblaciones en situación de desventaja con los de la población no vulnerable, es posible identificar que aún existen brechas que afectan la impartición de educación con equidad. Por ejemplo, las tasas de asistencia a primaria, secundaria y media superior de las personas con discapacidad fueron menores que las de la población sin discapacidad, con una diferencia de 10.7, 22.4 y 19.8 puntos porcentuales, respectivamente. De manera similar, para los

indígenas se observó una desventaja respecto al resto de la población de 1.2, 6.2 y 12.4 puntos porcentuales, en ese orden.

3. ¿En qué medida el Sistema Educativo Nacional cubre la necesidad social de educación?

A fin de conocer distintos elementos que dan muestra de la eficacia del SEN respecto del cumplimiento del mandato de garantizar el derecho a la educación de la población, se presentan los resultados de cuatro indicadores que señalan los ámbitos en donde ha habido avances y en cuáles aún hay que trabajar para que la educación aporte al desarrollo integral de las personas.

El primer indicador corresponde al grado promedio de escolaridad de la población, medida que resume el resultado actual de las acciones históricas que ha implementado el Estado mexicano para cumplir las atribuciones constitucionales que ha adquirido en materia de educación. En 2016 este indicador fue de 9.2 grados, equivalentes a que la población tiene en promedio la educación básica completa. Con el análisis de datos desde 1970 hasta el año de referencia, se observó que el promedio de escolaridad de la población ha aumentado 1.3 grados cada diez años. Considerando ese ritmo de avance, se requerirían 22 años para que el país alcance los grados equivalentes a educación obligatoria (12 años escolares).²

Con el segundo indicador se presenta información que permite monitorear el avance hacia la universalización de la educación obligatoria. Aunque en educación básica se tiene evidencia de que casi se logra esta meta, todavía hay sectores de la población que el SEN no ha logrado atender, y debe hacerlo si se pretende universalizar la EMS, pues es un requisito indispensable contar con la educación básica para cursar el siguiente tipo educativo. Para presentar dicha información, se seleccionó el grupo poblacional de 20 a 24 años, ya que se asume que ha terminado su escolarización obligatoria, pero no se encuentra totalmente inmerso en el mercado laboral, pues es posible que continúe con sus estudios. Así, con base en la ENIGH 2016, por un lado, se observó que 86.1% de esta población contaba con al menos la educación básica completa, mientras que aproximadamente 14%, no; por otro lado, poco más de la mitad de esta población (53.5%) contaba con al menos EMS. En ambos casos estas cifras son superiores a las observadas en 2008 y 2012.

Tras el decreto de obligatoriedad de la EMS, se espera que parte de la población que alcance este grado de escolaridad demande servicios de educación superior, por tanto, resulta de interés dar a conocer el tercer indicador: porcentaje de la población de 30 a 34 años con al menos licenciatura completa, pues es una medida que permite saber cuál es la proporción de la población que alcanza un nivel de cualificación alto. Cabe mencionar

² La escolaridad media considera cero años para la población sin instrucción formal y con sólo preescolar (cf. nota técnica "Subpoblaciones, nivel de escolaridad y población atendible" al final de este apartado).

que a estas edades las personas generalmente han terminado su escolarización profesional. En 2016, 19.2% de la población de 30 a 34 años contaba con al menos licenciatura completa, cifra superior a la obtenida en 2012.

Por último, debido a que el rezago educativo representa una carencia social que el Estado debe atender, es necesario dimensionar el tamaño de la deuda social que representan aquellas personas sin las competencias mínimas de lectura y escritura, lo cual se traduce en una barrera que puede limitar el pleno ejercicio de sus demás derechos sociales. Por ello, el cuarto indicador presenta la proporción de población analfabeta. Con base en la ENIGH, entre 2008 y 2016 se observó que el analfabetismo en el grupo de 15 años o más se redujo 1.5 puntos porcentuales; en 2016 a nivel nacional el analfabetismo fue de 6%.

4. ¿Cómo es el contexto socioeconómico en el que opera el Sistema Educativo Nacional?

En este constructo se intenta mostrar un panorama del entorno socioeconómico en el que se desempeña el SEN. Las distintas condiciones económicas, sociales y culturales en cada región del país pueden determinar la capacidad de la sociedad para generar ingresos. El presupuesto público que dispone el Estado para afrontar sus atribuciones constitucionales dependerá en gran medida de la capacidad de la sociedad para generar una mayor cantidad de recursos. Así, el crecimiento económico de una región, medido con base en el Producto Interno Bruto per cápita (PIB_{pc}), es decir, el ingreso medio por persona, puede facilitar no sólo al Estado la tarea de garantizar el derecho a la educación de la población, pues con más recursos puede ofrecer más y mejores servicios, sino también a la sociedad, para ejercer plenamente sus derechos sociales, entre los que se encuentra el derecho a la educación.

Por esta razón, se presenta información acerca de la asociación que existe entre el crecimiento económico y el grado promedio de escolaridad de la población, pues se asume que en aquellas regiones en donde el PIB_{pc} es mayor, la tendencia será la existencia de una población más escolarizada, y viceversa. Por ejemplo, los niveles más altos de PIB_{pc} corresponden a la Ciudad de México y Nuevo León (336 684 y 238 231 pesos constantes en 2016, respectivamente); ambas entidades son las mismas que reportan los mayores promedios de grado de escolaridad: 11.1 y 9.9 grados, respectivamente. Por otro lado, las entidades con los indicadores más bajos de PIB_{pc} en 2016, Chiapas, Oaxaca y Guerrero (54 286, 63 692 y 66 458 pesos, respectivamente), son las mismas con el menor promedio de grados escolares: 7.6, 7.5 y 7.9, en ese orden.

Es importante mencionar que al final de este constructo, como información complementaria, se incluye la ficha temática "Crecimiento económico, desigualdad y pobreza", con la cual se aportan datos sobre la desigualdad de la distribución del ingreso entre la población a nivel nacional y por entidad federativa, así como cifras sobre la medición multidimensional de la pobreza.