



REICE. Revista Iberoamericana sobre
Calidad, Eficacia y Cambio en Educación
E-ISSN: 1696-4713
RINACE@uam.es
Red Iberoamericana de Investigación Sobre
Cambio y Eficacia Escolar
España

Tapia, Guillermo

EL ACCESO Y EL ABANDONO DE LA EDUCACIÓN BÁSICA OBLIGATORIA EN MÉXICO, 1990-
2005. BALANCE DEMOGRÁFICO DE LAS OPORTUNIDADES EDUCATIVAS DE LOS JÓVENES DE
15 A 19 AÑOS

REICE. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación, vol. 7, núm. 4, 2009,
pp. 219-252

Red Iberoamericana de Investigación Sobre Cambio y Eficacia Escolar
Madrid, España

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=55114094012>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto



**EL ACCESO Y EL ABANDONO DE LA EDUCACIÓN BÁSICA
OBLIGATORIA EN MÉXICO, 1990-2005. BALANCE
DEMOGRÁFICO DE LAS OPORTUNIDADES EDUCATIVAS DE
LOS JÓVENES DE 15 A 19 AÑOS**

Guillermo Tapia

Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación
(2009) - Volumen 7, Número 4

<http://www.rinace.net/reice/numeros/arts/vol7num4/art11.pdf>

Fecha de recepción: 13 de junio de 2009
Fecha de dictaminación: 11 de agosto de 2009
Fecha segunda versión: 9 de septiembre de 2009
Fecha de aceptación: 10 de septiembre de 2009

Una gran reforma educativa fue promovida en México a partir de los primeros años de la década de 1990. La descentralización de los servicios educativos federales, la reforma curricular de la educación básica (preescolar, primaria y secundaria), el establecimiento de la educación secundaria como parte de la educación básica obligatoria (de séptimo a noveno grados), así como la definición de una política por la equidad y la igualdad de oportunidades educativas para la población, fueron algunos de los cambios introducidos en el sistema educativo nacional por el gobierno federal en esa década. Esta compleja reforma, multidimensional y con intenciones de incidencia en múltiples niveles, fue una respuesta al agotamiento del modelo de crecimiento y gestión del sistema educativo nacional centralizado. En términos generales, la reforma educativa mexicana se nutrió del movimiento internacional por la eficacia y la equidad de la educación básica, al participar de las declaraciones de varios organismos multilaterales, cumbres de jefes de Estado y de gobierno, así como de las orientaciones del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial.

En la década de 1990, la política educativa en México transitó del discurso de la "cobertura" de los servicios educativos, preocupación sustantiva del gobierno federal durante buena parte del siglo XX, al de la igualdad de oportunidades y la equidad de la educación básica. En consecuencia, se implantaron políticas, programas y proyectos específicos, dirigidos a mejorar el acceso y permanencia de la población en los servicios educativos, considerando tales perspectivas. Varios programas fueron destinados a atender desigualdades iniciales de la población, relacionadas con sus características socioeconómicas o geográficas. La cobertura o la orientación de otros programas fueron modificadas para atender de manera específica a poblaciones diferentes en términos socioculturales (por sus características etnolingüísticas o por diferencias de género). A partir de 1992 se combinaron o coexistieron políticas y programas basados en la igualdad de oportunidades educativas o en la equidad de la educación.

En los últimos años emergió una tendencia favorable a la evaluación externa de las políticas y programas de acción gubernamental, sustentados con recursos fiscales o provistos por créditos de organismos internacionales. Evaluación patrocinada por las agencias de financiación (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo); por las instancias de regulación y control gubernamental (del ejecutivo o del legislativo, como la Auditoría Superior de la Federación); por una creciente participación ciudadana en instancias de observación o contraloría social; sin dejar de lado la mayor capacidad del sector académico para desarrollar actividades de investigación evaluativa en la materia, auspiciada por el progresivo desarrollo de redes nacionales e internacionales de evaluación, desarrollo de indicadores y sistemas de información, patrocinados por organismos multilaterales y de cooperación regional. (Muñoz Izquierdo, et al. 1995; Tenti y Torres, 2000; Schultz, 2000; Skoufias y Shapiro, 2006; Gertler, et al. 2006).

En ese marco, la evaluación externa de las políticas pro equidad o de igualdad de oportunidades se incrementó, así como la investigación evaluativa de carácter académico. Se desarrolló en dos grandes líneas: la externa-*macro*, basada en mediciones cuantitativas, de insumos-procesos-resultados o algunos impactos (Muñoz-Izquierdo y Magaña, 2008); o la externa-*micro*, basada en estudios de caso o en estudios cualitativos, sobre los cambios e impactos de los programas en las poblaciones a las que fueron destinados (Ezpeleta y Weiss, 1994 y 2000). Con base en tales evaluaciones e investigaciones se ha acumulado un conocimiento relevante sobre el diseño, la implementación, la operación, los resultados, efectos e impactos de las políticas y programas públicos tendientes a mejorar la igualdad de oportunidades educativas o la equidad en los servicios educativos. Todo ello en adición respecto a la investigación académica sobre las desigualdades sociales y las desigualdades educativas, así como sobre la relación entre ambas. En esos campos se han planteado nuevas preguntas de investigación en las que

se ponderan factores y procesos de diversa naturaleza (por ejemplo, migración, pobreza, violencia y malestar subjetivo; sentido y utilidad de la escuela como lugar de aprendizaje en relación con el aprendizaje situado), así como la búsqueda de explicaciones más eficientes sobre la persistencia de estructuras y procesos de desigualdad o exclusión educativa, en donde la dimensión escolar y de la gestión del sistema educativo han cobrado creciente relevancia (Muñoz Izquierdo, 1998; Bracho, 2002b; Yurén, et al. 2005).

Sin pretender un balance en la materia en el caso mexicano, es posible apreciar que las evaluaciones macro, basadas en información estadística, han utilizado fuentes del sistema educativo y fuentes censales; incluso, han ocupado proyecciones y estimaciones realizadas por diversas agencias (Consejo Nacional de Población, por ejemplo). Una parte importante de los estudios definen la temporalidad y la cobertura geográfica conforme a las necesidades de la evaluación que persiguen, de cierta política o programa. Cada evaluación ha delimitado el o los sujetos y sus características, definido universos de cobertura, determinado muestras o seleccionado casos de estudio. Del conjunto de evaluaciones e investigaciones evaluativas se podrá obtener una visión de la complejidad y la diversidad de datos, conceptualizaciones e interpretaciones posibles. Complejidad y diversidad que ha dado lugar incluso al planteamiento de nuevas preguntas sobre la desigualdad social y educativa.

Considerando ese entorno, este trabajo propone observar la variación de los indicadores de acceso y abandono de la educación básica por la población (primaria 1° a 6° grados; secundaria, 7° a 9° grados), como un modo de proceder para recuperar/construir una visión de conjunto sobre el *efecto combinado* de las políticas relativas en la igualdad de oportunidades y la equidad de la educación básica en el periodo 1990-2005 en México. Para ello, se definió al grupo de edad de 15 a 19 años como el que mejor permite realizar la observación y el análisis comparado –en lo temporal y lo territorial– de los indicadores seleccionados, con cierta precisión. La observación se realizó a partir del cálculo de los indicadores básicos con base en la información censal de los años 1990, 2000 y 2005. También se realizó la observación en dos niveles territoriales: el país y las entidades federativas.

Este trabajo también propone que se ha considerar la incidencia de la *dinámica demográfica subyacente a los datos del grupo de edad provistos por los censos*. En la dinámica demográfica, manifiesta en la variación de la tasa de crecimiento, participan varios fenómenos, además de la variación de las tasas de fecundidad. Por ejemplo, la migración interna interestatal y la migración internacional. La medición de los indicadores de acceso y abandono de la educación básica está mediada por el comportamiento territorial de la población del grupo de edad, con oportunidades diferenciales de escolarización. Es posible encontrar que una parte de la variación en los indicadores de acceso o abandono a la escuela se relacione tanto con la movilidad territorial de la población como con la capacidad del sistema educativo para mejorar las oportunidades de acceso y permanencia en la escuela primaria o, en particular, de la escuela secundaria. Las variaciones en el valor de los indicadores estarán más influidas por un factor u otro; la cuestión es hacerlo evidente. Esto resulta relevante para el caso mexicano, país en el que coexisten entidades con alto o muy alto grado de intensidad migratoria internacional (hacia Estados Unidos), con entidades de muy alta recepción de los flujos migratorios internos procedentes de diversas entidades, expulsoras de población.

La observación de la variación de los indicadores de acceso y abandono de la educación básica se realizó en un sentido exploratorio-descriptivo, más que correlacional y con una intención evaluativa general desde una perspectiva demográfica. Lo que se puso en contraste fue la medición de los indicadores, para observar sus variaciones en el tiempo y en el territorio. El comportamiento de los indicadores se relacionó

con las tasas de crecimiento medio anual (TMCA) de la población del grupo de edad y se indagó si había alguna correspondencia entre ellos. No se indagó la relación entre el comportamiento de los indicadores y otras variables externas (por ejemplo, la distribución del ingreso, la distribución del PIB *per cápita* o los índices de marginación socioeconómica). La cuestión de base y el alcance del planteamiento propuestos en el estudio son sencillos pero no simples ni superficiales.

Se trata de observar las variaciones en el valor de los indicadores de acceso y permanencia en la educación primaria y secundaria en el tiempo y el territorio, intentando identificar el efecto de la dinámica demográfica, para *hacer visible de manera general el efecto de las políticas educativas* relacionadas con la igualdad de oportunidades y la equidad. Esto es, las variaciones absolutas y relativas en los indicadores de acceso y permanencia de la población en educación básica no pueden ser atribuidas de manera lineal al efecto de las decisiones de política educativa introducidas por la administración educativa nacional o local en el periodo observado. Hay dos grandes variables interviniéntes, difíciles de aislar y de medir: la inercia en las condiciones de operación de los sistemas educativos locales, por el peso de variables socio-territoriales (estructura territorial de la oferta de educación secundaria, por ejemplo) y el impacto de la movilidad territorial de la población, aunado a la variación descendiente de las tasas de natalidad y fecundidad femenina.

El análisis de la variación de los indicadores de acceso y abandono de la educación básica de la población de 15 a 19 años, en el país y en las entidades federativas, se efectuó con la información censal provista por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), disponible para los años 1990, 2000 y 2005. Información que resulta en cierto grado estandarizada y homogénea para todas las entidades del país. Además, se trata de indicadores que refieren cualidades de la población desde un punto de vista demográfico (número de grados escolares aprobados y ciclos educativos completos, de primaria o de secundaria). La información constituye un "corte" o "saldo" de los procesos de escolarización de la población, indican las proporciones en las que la población tuvo acceso y acumuló cierta cantidad de grados escolares. Los datos provistos por el censo condensan de modo implícito algunos fenómenos típicos reportados por la estadística escolar, como es la proporción de la población que no acreditó grados escolares, que repitió grado sin acreditarlo o que abandonó de la escuela sin completar un ciclo educativo. Se eligió la fuente censal por el carácter consolidado de los datos del grupo de 15 a 19 años, frente al carácter abierto y variable de la estadística escolar del país (sujeta a variaciones interanuales y territoriales, además del rango de edad de la población ahí reportada). Además, la estadística administrativa-escolar no refiere al universo social-demográfico sino sólo a la población registrada por el sistema educativo, por lo que no se trata de la fuente idónea para observar la inclusión o exclusión de la población.

La observación de la variación del valor de los indicadores seleccionados y de la incidencia de la dinámica demográfica no está exenta de problemas y limitaciones. Primero, sólo se hace referencia al proceso de escolarización de la población, a través de la medición de los "grados" escolares reunidos por ella, que permiten verificar si accedió, permaneció o culminó el ciclo primario o secundario de la escolaridad básica obligatoria. Segundo, esto no refiere de ningún modo a la observación directa respecto de las oportunidades reales de aprendizaje a las que la población tuvo mayor o menor acceso. Tercero, tampoco permite observar o verificar relaciones entre variables que han sido demostradas en otros estudios, como la relación entre las condiciones socioeconómicas de la población –familias o comunidades-- y la distinta oportunidad de los niños para permanecer en la escuela primaria, o acceder y permanecer en la escuela secundaria. Sin embargo, se trata de relaciones ya demostradas por la investigación educativa mexicana.

Cuarto, no resulta viable observar la variación de las oportunidades de acceso o permanencia a la educación básica por parte de subconjuntos de la población, por ejemplo, de los pueblos originarios (que se distinguen por su identidad étnica o lingüística), de las personas con alguna discapacidad o necesidades educativas especiales; o según su residencia urbana o rural.¹

No es posible medir la variación de la inclusión de los diferentes por parte del sistema educativo regular, con los datos dispuestos por el censo. La estadística escolar sí llega a ofrecer los datos de matrícula de población de los pueblos originarios, de la población con necesidades educativas especiales con o sin discapacidad, o de la población urbana-rural. Pero sólo abarca al subconjunto de población atendida en determinados servicios, sin poderse contrastar con el universo de población con esas características, por efecto de las diferencias en grupos de edad o en la fecha de levantamiento de los datos. Problemas de esa naturaleza ha enfrentado el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE), al intentar medir la escolarización bruta y neta de la población según año de edad con base en la matrícula reportada por la Secretaría de Educación Pública (SEP) y las proyecciones de población del Consejo Nacional de Población (en años como 2003, 2004 o 2005 dichas tasas resultaron superiores al 100%) (INEE, 2003, 2004, 2005).

Estudios particulares, con otros enfoques y métodos han logrado indagar acerca de los procesos y las condiciones (más que los "factores") que inciden en la diferenciación de las oportunidades de escolarización y aprendizaje para la población. Algunos indagan sobre las limitaciones propias de las políticas educativas para atender con coherencia y suficiencia la especificidad de ciertas poblaciones (Ulloa, 2006). Otros indagan sobre las mediaciones e incluso distorsiones que la cultura del sistema educativo imprime en la gestión de los programas compensatorios (Ezpeleta y Weiss, 1994, 2000). Otros más refieren a las condiciones y procesos socioculturales de la población en situación de pobreza y migración (Yurén, 2005).

En este trabajo, la observación y la medición se limitaron a los datos y a los años correspondientes al levantamiento censal, sin indagar en los factores, procesos o relaciones causales intervinientes en la inclusión o exclusión de las oportunidades de escolarización de la población. En ello radica su especificidad y particular alcance. Asimismo, el grupo de edad adoptado (15-19 años) es el más próximo a la temporalidad de lo que se desea medir: acceso y permanencia en la educación primaria y, especialmente, en educación secundaria. Con las consideraciones demográficas expuestas, se trata de un abordaje que puede resultar relevante para los analistas, los evaluadores y los tomadores de decisiones. El abordaje ofrece evidencias de las limitaciones cuantitativas de las políticas para ampliar el acceso y, sobre todo, para garantizar la permanencia en la educación secundaria. La transición demográfica afectó ya la composición de los grupos de menor edad, favoreciendo las tasas de escolarización de la educación preescolar y primaria. Pero en 2005 el efecto de esa transición todavía no afectaba a la conformación del grupo de 15 a 19 años, por lo que su continuo crecimiento restringió la capacidad del sistema educativo para satisfacer las metas de escolarización de la población en la escuela secundaria obligatoria. Ello no será así en 2010 o en 2011, cuando sean reportados los resultados del próximo censo. La cuestión que se abre es si la dinámica de crecimiento de la población y la movilidad territorial de la misma favorecerán las metas del sistema educativo en relación a la igualdad de oportunidades y la equidad. O el sistema

¹ El censo mexicano ofrece información de esos subconjuntos de población sólo de manera general, con diversos grados de desagregación por grupo de edad, ámbito territorial o sexo. Pero no permite relacionar variables. No es posible obtener, por ejemplo, el porcentaje de población que habla alguna lengua indígena que accedió a la escuela secundaria en el año n; o el porcentaje de población con discapacidad que abandonó la escuela primaria en el año n.

educativo dará cuenta de no atender tales fenómenos y con ello dejará de atender con equidad a un segmento de la población.

1. LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS EN MÉXICO: IGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y EQUIDAD

La política educativa mexicana de las últimas décadas se nutrió de la noción de equidad. Las perspectivas de igualdad de oportunidades, primero, y de derecho a la educación, después, se hicieron presentes en el discurso educativo nacional. En 1992, en México fue firmado el *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica*. Uno de sus contenidos era la "reorganización del sistema educativo": la descentralización. El poder ejecutivo federal transfirió al gobierno de las entidades federativas la responsabilidad de operar y administrar los servicios de educación básica y de formación de maestros. Esta transferencia fue presentada como estrategia para asumir la respuesta a varios retos y problemas de un sistema educativo nacional sumamente centralizado, ineficiente e inequitativo. Uno reto era el de la "cobertura". En la justificación del Acuerdo se reconocieron "limitaciones muy serias... en lo que se refiere a alfabetización, acceso a la primaria, retención y promedio de años de estudio, y esto acentuado con disparidades regionales muy marcadas" (PEF-Méjico, 1992). En el documento no se hizo referencia a la *igualdad de oportunidades* o a la *equidad* como principios orientadores de la política educativa.

En 1993 fue publicada la *Ley General de Educación*. En ella se estableció por primera vez con claridad una *política pública de Estado*² referida a la equidad de la educación (Medrano, 2008). En la Ley se determinó que las autoridades educativas federal y de las entidades federativas debían "establecer condiciones que permitan *el ejercicio pleno del derecho a la educación* de cada individuo, una *mayor equidad educativa*, así como el *logro de la efectiva igualdad en oportunidades de acceso y permanencia [...]*" (PEF-Méjico, 1993). Sobre las responsabilidades del Estado en materia de equidad, la Ley dispuso un capítulo dedicado al tema.

La descentralización de la educación básica (1992) y la política de equidad sancionada por ley (1993), fueron planteadas de manera simultánea al establecimiento de la educación secundaria (7º a 9º grados) como parte de la educación básica obligatoria (1993). El gobierno federal debía cumplir una función compensatoria establecida en la ley. Los gobiernos locales y el federal debían orientar sus acciones y los servicios educativos atendiendo la política de equidad. El parámetro para observar los resultados de la política educativa, sin embargo, pasó de 6 a 9 grados de escolaridad básica obligatoria. Fueron desplegadas dos grandes líneas de acción gubernamental, que traspasaron los períodos de gobierno. Una referida a la equidad de la educación básica, que incluyó la función y acción compensatoria del gobierno federal. Otra, desarrollada en el ámbito de la lucha contra la pobreza, atendiendo a necesidades básicas de grupos sociales excluidos.

La búsqueda de la equidad mediante acciones "compensatorias" tiene un estatuto legal en México. [...]. Esta cualidad "legal" de las políticas "compensatorias" mexicanas le otorga un carácter particular que merece ser destacado en tanto les quita a estas políticas su carácter eventualmente coyuntural y "discrecional". (Tenti y Torres: 2000: 22).

² "Las políticas de Estado sobre la educación están sustentadas en los preceptos legales estipulados en la Constitución y en la Ley General de Educación. Son de vigencia obligatoria y aunque pueden ser abrogadas esto no depende solamente del gobierno en turno. Estas políticas se caracterizan por establecer los principios elementales para la operación del sistema educativo y, aunque pueden ser objeto de reformas o adiciones en sus artículos, existen definiciones básicas suficientemente sólidas [...]" . (Medrano, 2008; apud Navarro, 2006).

La igualdad de oportunidades y la equidad de la educación básica se buscaron en México mediante cuatro grandes programas, en la década de los noventa y buena parte de la década actual. 1) La educación comunitaria; 2) los programas compensatorios; 3) programas de atención a grupos sociales específicos; y 4) los programas de desarrollo social contra la pobreza.

El Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) era responsable de la Educación Comunitaria, a través de los programas de educación *preescolar y primaria* para la población residente en localidades menores de 500 habitantes. Su oferta se expandió y fortaleció en la década de los noventa, como parte de las políticas de equidad. Participó en el desarrollo del programa de educación secundaria comunitaria. Además, CONAFE colaboró en programas de atención a poblaciones migrantes o a la población residente en zonas de alta marginación y pobreza.

El gobierno federal implementó los *programas compensatorios* a través del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE). Estos programas "orientan recursos y fortalecen capacidades en las áreas más desfavorecidas y empobrecidas del sistema regular de educación básica" (Tenti y Torres, 2000:18). Los mismos autores destacan que "el término *compensatorio* se refiere al 'carácter de equilibrar a desiguales, de nivelar en relación con un parámetro o de resarcir una carencia o un daño'" y tienen algunas características particulares que "son limitados en tiempo y lugar, tienen financiamiento adicional al financiamiento regular, y son acciones de apoyo a la prestación del servicio educativo (Tenti y Torres, 2000: 19 citado a SEP, 1995).

Los primeros programas, *Programa para abatir el rezago educativo PARE* (educación primaria, en cuatro entidades federativas, 1992-1996) y el *Programa para abatir el rezago en educación básica PAREB* (educación primaria, en diez entidades federativas, 1994-1999), focalizaron territorios --microrregiones de base municipal al interior de entidades federativas-- con base en indicadores de marginación socioeconómica e indicadores básicos de asistencia a la escuela y eficiencia terminal. El *Programa para abatir el rezago en educación inicial y básica, PAREIB* (educación preescolar, primaria y telesecundaria, en todas las entidades, 1998-2006), focalizó escuelas, no territorios. Para ello utilizó datos de matrícula, ratio alumno/profesor, tasas de reprobación, repitencia y abandono e índices de marginación de la localidad en la que se ubica la escuela. Además de las escuelas seleccionadas, CONAFE atendió escuelas de "educación indígena" y escuelas multigrado.

Los programas compensatorios tuvieron componentes con dos orientaciones: a) mejorar la oferta educativa y b) para "fortalecer la demanda educativa". En el primer caso buscaron incidir en las condiciones de las escuelas y características del trabajo de los profesores, directores y supervisores. Además, intervinieron en la construcción y rehabilitación de espacios educativos; la dotación de mobiliario, equipo y material escolar; la distribución de textos y materiales de educación indígena; la provisión de incentivos a los docentes para fomentar su arraigo (Reconocimiento al Desempeño Docente, RED); proveyeron asesoría y capacitación de docentes y directivos; dieron apoyos a la supervisión escolar y aportaron recursos para el fortalecimiento de las secretarías de educación estatales. En el segundo caso, buscaban contrarrestar los altos costos de oportunidad de la asistencia a la escuela de los niños y jóvenes en situación de pobreza e incrementar la incidencia de los padres en la escuela. Por ello, operaron componentes para dotar de útiles escolares para el alumnado, que otorga paquetes de cuadernos, lápices, bolígrafos, lápices de colores, calculadoras, gomas, etc.; proveer Educación Inicial no escolarizada y alfabetización a los adultos; para la participación de las Asociaciones de Padres de Familia en la gestión escolar, mediante fondos destinados a la adquisición de material y el mejoramiento de la infraestructura

escolar. Además las involucra en la gestión escolar para controlar la asistencia de los docentes y administrar los estímulos económicos conocidos como RED.

Por su parte, el gobierno federal y los locales desarrollaron otros programas dirigidos a mejorar la distribución de oportunidades educativas, buscando atender de manera específica a los diferentes. Destacan, entre otros, el programa de atención para niños y niñas de familias jornaleros agrícolas migrantes (desde 1997), con el diseño de modelos educativos adecuados y proveyendo apoyos a las escuelas para su inclusión. En 2001, la SEP operó el proyecto *Fomentar y Mejorar la Educación Intercultural para Migrantes* FOMEIM que buscó ser una estrategia de coordinación con todas las instancias que atienden a la población jornalera agrícola migrante. En 2002 se transformó en el *Programa Educación Primaria para Niñas y Niños Migrantes* PRONIM, mismo que operó en 15 entidades. En otro terreno, relacionado con la expansión de la educación secundaria luego de la declaración de su obligatoriedad, el gobierno federal diseñó el programa de libros de texto gratuitos en la educación secundaria (a partir de 1997). Programa que "benefició a los alumnos de los 1,743 municipios con mayor índice de marginación. Para el ciclo escolar 1998-1999 se atendió a más de dos terceras partes de la matrícula total de ese nivel educativo. Años más tarde y por acuerdo presidencial, se hizo extensivo a todos los estudiantes de secundaria el derecho a los libros de texto gratuitos financiados por la Federación (CONALITEG). Su objetivo central era "evitar la deserción escolar de jóvenes que por falta de recursos para adquirir los libros no pudieran continuar". Los libros se asignan a los alumnos en calidad de préstamo, de modo que otras dos generaciones de estudiantes puedan utilizarlos. (OCE, Abril, 2003). En este conjunto de políticas y programas se puede incluir la reforma de la educación especial, a través del *Programa de Integración Educativa*, que favorece la inclusión de niños con necesidades educativas especiales a los servicios de educación regular.

Por medio de la Secretaría de Desarrollo Social el gobierno federal ofreció programas dirigidos a la población más pobre (*Progresa*, 1997, más tarde *Oportunidades*, 2000). Se trata de programas que "buscan equilibrar distribuciones del lado de la demanda de servicios educativo, operando ciertas distribuciones secundarias de recursos que de algún modo satisfagan las necesidades básicas de aquellos grupos sociales que no disponen de un ingreso mínimo y estable que garantice la educabilidad de niños y niñas". Son programas que, en particular, ofrecen becas a los niños de tercero de primaria a tercero de secundaria que estén inscritos en la escuela, para incentivar su permanencia y trayectoria. "Los montos de las becas se determinan considerando los ingresos que obtendrían los niños si trabajaran, y la cantidad aumenta según grado y género de los estudiantes". (Tenti y Torres, 2000: 15). Además, proveen a las familias recursos de alimentación y salud.

El gobierno de las entidades federativas tuvo la responsabilidad de ofrecer los servicios educativos de educación inicial, básica y de formación de maestros (artículo 13 de la LGE) para enfrentar el reto de la cobertura y el desafío de la equidad. En particular, de modo concurrente con la autoridad federal, los gobiernos locales debían (artículo 33 de la LGE) atender de manera especial escuelas aisladas o en zonas marginadas mediante asignación de elementos de mejor calidad; ofrecer programas de apoyo a docentes para fomentar su arraigo; ofrecer servicios en planteles especiales (albergues, internados, centros de desarrollo infantil e integración social); ofrecer servicios específicos para quienes abandonaron el sistema regular; proveer apoyos pedagógicos a grupos con requerimientos específicos; desarrollar programas de becas y apoyos económicos; programas dirigidos a padres de familia, entre otros.

Tanto los programas compensatorios como los programas sociales han sido sujetos de múltiples evaluaciones: diseño, implementación, resultados e impactos. Los programas compensatorios refieren

haber logrado incrementar la eficiencia terminal de la educación primaria. Los programas sociales refieren el incremento de población matriculada, disminución de tasas de repitencia y menores tasas de abandono en la transición de educación primaria a secundaria. (Fajardo, 2006. citando a Andraca, s.f.).

Transcurrieron ya más de tres lustros después de la firma del ANMEB, de la publicación de la Ley General de Educación, de la implementación de los programas compensatorios federales y de asumirse como parte de la educación básica obligatoria a la educación secundaria. Varias políticas –orientadas a la equidad– fueron implantadas como programas o proyectos de intervención para mejorar las condiciones de acceso y permanencia de la población a la educación básica, destinados a los individuos, a las familias, a las comunidades y a las escuelas de educación primaria y secundaria. Este trabajo busca hacer un balance general, desde una perspectiva demográfica basada en datos censales, del efecto combinado de ese conjunto de intervenciones en las oportunidades de acceso y permanencia a la educación básica, considerando al grupo de edad de 15 a 19 años como el más idóneo.

2. PLANTEAMIENTO GENERAL DEL ESTUDIO

En la distinta oportunidad que una población tiene para acceder, permanecer o culminar la educación básica obligatoria interviene, de manera fundamental, la oferta de oportunidades educativas por parte del sistema educativo formal. Es decir, la *asequibilidad* y la *accesibilidad* de los servicios educativos (Tomasevski, 2004), mismas que, a la vez, son dependientes de las políticas y estrategias del Estado destinadas a la escolarización de la población. En la medida en que esas condiciones de la oferta se cumplen (o no), en la distinta oportunidad educativa intervienen otras variables de la población (particulares según los diferentes grupos) relacionadas con sus condiciones sociales, culturales, o económicas; o de las personas individuales, como las variables relacionadas con la salud o la edad, que impiden su acceso o favorecen el abandono prematuro del sistema escolar (González, 2006; Yurén, 2005; Bracho, 2001).

Varios autores plantean que tanto la igualdad de oportunidades como la equidad de la educación pueden ser observadas, analizadas y valoradas en diferentes tipos o niveles, que refieren al acceso a ciertos bienes educativos por parte de la población, sea el acceso a la escuela, la permanencia en ella, el aprendizaje obtenido, hasta los resultados de largo plazo en distintos ordenes, como la incorporación a los mercados de trabajo, el ejercicio de la ciudadanía, etc.. (Reimers, 1999; Bolívar, 2005; López, 2005; De Ketele, 2004; Machado, et al. 2004).

En el tenor señalado, el concepto de igualdad de oportunidades se puede considerar como el ascenso entre cinco niveles de oportunidad:

- Primer nivel. La oportunidad de ingresar al primer grado en una escuela.
- Segundo nivel. La oportunidad de aprender en ese primer grado lo suficiente para completarlo y tener la base que permita ir progresando en la pirámide educativa.
- Tercer nivel. La oportunidad de completar un ciclo educativo.
- Cuarto nivel. La oportunidad de tener conocimientos y habilidades comparables a los de los demás graduados de ese ciclo.

- Quinto nivel. La oportunidad de que lo aprendido en el ciclo sirva para tener otro tipo de oportunidades sociales y económicas, para tener más opciones en la vida" (Reimers, 1999).

Existen procesos al interior del sistema educativo que refuerzan tanto las diferencias individuales como la desigualdad social producida por la pobreza "...sobre todo en las sociedades donde los determinantes económicos hicieron necesarias opciones frente a la demanda de los sucesivos grupos sociales por ingresar al sistema educativo" (Aguerrondo, 2002). En efecto, los esfuerzos oficiales por escolarizar a las poblaciones más pobres o a los sectores marginados generaron condiciones para una progresiva mayor tasa de exclusión. De acuerdo con la misma autora, tres *tipos de exclusión o marginación educativa* coexisten en la sociedad latinoamericana y que tienen plena vigencia, más aún en la etapa de ajuste estructural y reestructuración de las funciones del Estado:

- *"La marginación por exclusión total*, o sea, el no ingreso al sistema educativo, cuyo resultado es la total exclusión del acceso al saber elaborado, en particular la habilidad de leer y escribir y el manejo del cálculo;
- *La marginación por exclusión temprana*, o sea, la expulsión del sistema educativo formal antes de que esas habilidades básicas se hubieran consolidado
- *La marginación por inclusión*, o sea, la segmentación del servicio educativo en circuitos de diferente calidad que implica, para algunos sectores sociales, la permanencia en el sistema escolar sin garantizar el acceso a tales habilidades" (Aguerrondo, 2002).

Los *diferentes tipos de exclusión* del sistema educativo son, en cierto modo, correlatos de los distintos niveles de las oportunidades educativas. En particular, el primer nivel de oportunidad está relacionado con la primera modalidad de exclusión; asimismo, el tercer nivel --relativo a la oportunidad de concluir un ciclo educativo-- está directamente relacionado con la marginación por exclusión temprana, el abandono del sistema educativo.

El acceso a la escuela, la permanencia en ella y la culminación de ciclos educativos por la población constituyen algún aspecto de los tipos de igualdad de oportunidades antes citados. Los contrarios, la falta de acceso, el abandono o la no culminación de un ciclo educativo, refieren a la exclusión educativa. Este estudio sobre la variación de los indicadores de acceso y el abandono de la educación básica obligatoria en México, en el periodo 1990-2005 por parte de la población de 15 a 19 años es, en lo fundamental, un análisis sobre la distribución de las oportunidades educativas a partir de las políticas de reforma educativa, orientadas por el discurso de la equidad y la igualdad de oportunidades educativas.

Para efectuar el análisis fueron identificados un grupo de indicadores que refieren la distribución de oportunidades educativas de tres variables: acceso y permanencia.

Variable	Indicadores básicos	Dimensiones
<i>Acceso a la escolaridad</i>	Población <i>con acceso</i> a la educación primaria Población <i>con acceso</i> a la educación secundaria	Población según grupo de edad
<i>Permanencia en la escuela</i>	Población que <i>abandonó</i> la educación primaria Población que <i>abandonó</i> la educación secundaria	Población por entidad de residencia.

El estudio se realizó con base en fuentes censales nacionales y no en la estadística escolar u otras fuentes. Por ello adoptó una perspectiva demográfica: trata de observar y analizar el efecto combinado de

las políticas educativas orientadas a mejorar la distribución de oportunidades educativas. Los indicadores se asumieron como *indicadores de resultado*, no de proceso, en tanto atributos de la población. El análisis de la información fue *descriptivo exploratorio*, al indagar la dimensión de la variación de los indicadores. Éstos fueron entendidos como cocientes (o porcentajes) de la población que cumple el atributo. Se trataba de observar la variación en el valor que adoptan tales indicadores tanto en el tiempo: 1990-2000-2005 como en el territorio, en el país y en las entidades federativas. Como parámetro de desigualdad se adoptó el referente normativo de 9 grados de escolaridad básica obligatoria, vigente desde 1993.³ La fuente de información fundamental para el estudio procede de los *tabulados básicos de los resultados definitivos* de los censos de población y vivienda de 1990 y 2000, y del conteo de población y vivienda de 2005.⁴

Los indicadores se calcularon en dos ejes: el temporal y el territorial. Para observar la variación de los indicadores básicos y con ello la capacidad del Sistema Educativo Nacional para proveer oportunidades educativas a la población, se seleccionó el grupo quinquenal de población de 15 a 19 años. Refiere al grupo quinquenal de edad inmediato posterior a la edad normativa límite para cursar la educación básica en el sistema escolar formal. De acuerdo con la fecha del censo o del conteo, es el grupo de población que estuvo o no inscrito en la escuela durante los diez años previos al censo o conteo. Permite medir la capacidad del sistema educativo nacional por sus *resultados inmediatos*, sin la interferencia que representa el rezago educativo histórico de la población de 20 años o más. Se consideraron los siguientes indicadores, basados en

- Porcentaje de población de 15 a 19 años:
 - *Con acceso* a la educación primaria (en el censo: población con algún grado aprobado de escolaridad primaria).
 - que *abandonó* la educación primaria (en el censo: población que sólo tuvo de 1 a 5 grados aprobados de educación primaria; también: población con primaria incompleta).
 - *Con acceso* a la educación secundaria (en el censo: población que tiene uno o más grados aprobados de educación secundaria o post-secundaria).
 - que *abandonó* la educación secundaria (en el censo: población que sólo aprobó 1 o 2 grados de educación secundaria).

Para efectos del proceso de análisis, se reunió la información del acceso y el abandono de la educación primaria, se observó su distribución por año censal, en el nivel nacional y por entidad federativa. A la vez, se indaga su correspondencia con la tasa media de crecimiento medio anual (TMCA) de la población del grupo de edad. Luego, se analiza la variación de los indicadores de acceso y abandono de la escuela secundaria, por año censal, en el país y según su distribución en las entidades federativas. Luego, se indagó su correspondencia con la tasa de crecimiento de la población del grupo de edad. Esta exploración operó bajo el supuesto de que una parte de las variaciones en los indicadores básicos es posible atribuirla a la dinámica demográfica, misma que combina la reducción de las tasas de natalidad, la migración interestatal y la migración internacional, fenómenos ambos en los que participa de manera activa la población de 15 a 19 años.

³ En México, la educación preescolar (3 a 5 años) fue establecida como parte de la educación básica obligatoria en 2004.

⁴ Los resultados del Conteo de Población y Vivienda 1995 no se emplean en este análisis por su distinto nivel de desagregación.

2.1. Pertinencia del grupo de edad de 15 a 19 años para observar la equidad del sistema educativo

El grupo etario es una *ventana* para observar y medir de manera comparada la capacidad del sistema educativo –en su dimensión nacional y local– para atender a una población delimitada, considerando todas sus diferencias individuales y sociales.⁵ El grupo de 15 a 19 años, según la edad normativa para la trayectoria escolar regular, habría concluido su educación básica al momento del censo.

El grupo de 15 a 19 años del censo de 1990. La población llegó a la edad normativa límite para acceder a la educación básica formal (los 15 años) entre 1986 y 1990. Es un momento en el que sólo la educación primaria era obligatoria. Los datos de 1990 son la *línea de base* de la medición. ES una época en la que la educación secundaria no formaba parte de la educación básica obligatoria. El censo tiene corte en marzo de 1990, por lo que los grados escolares que la población declara aprobados tienen como referencia el último ciclo escolar concluido (1988-1989). En el periodo de tiempo del grupo etario transcurrieron 12 ciclos escolares completos.

El grupo de 15 a 19 años del censo de 2000 tuvo la probabilidad de acceder a la escuela primaria entre los años 1987 y 1991. La población llegó a la edad normativa límite para acceder a la educación básica formal (15 años) entre 1996 y 2000. En este periodo no se pueden observar efectos de los programas compensatorios en la población que tuvo edad normativa para ingresar a la educación primaria. En cambio, se puede observar el *efecto inicial* de la declaración de la educación secundaria obligatoria. El censo tiene corte en marzo de 2000. La población declaró grados escolares acreditados con referencia al ciclo escolar 1998-1999. En el periodo que abarca la edad del grupo de población se realizaron 12 ciclos escolares completos.

El grupo de 15 a 19 años reportado en el conteo de 2005 tuvo la probabilidad de acceder a la escuela primaria entre los años 1992 y 1996. La población llegó a la edad normativa límite para acceder a la educación básica formal entre 2001 y 2005. En este periodo se pueden observar los efectos de los programas compensatorios y de los programas de desarrollo social del gobierno federal, así como el *efecto de mediano plazo* de la obligatoriedad de la educación secundaria. El conteo tuvo corte a octubre de 2005. Los grados escolares aprobados por la población incluyen el ciclo 2004-2005 (inmediato anterior). En el periodo se contabilizan 13 ciclos escolares.

Existen varios aspectos de la información censal que requieren de precisiones de carácter metodológico. El primero es en relación con la *comparabilidad* de los datos entre los distintos censos (1990 y 2000) y el conteo de 2005. Los datos de 1990 y 2000 son comparables y tienen plena identidad y continuidad intercensal. En parte se debe a que tienen una fecha de corte semejante. Sin embargo, los datos del conteo de 2005, no tienen la misma fecha de corte, lo que no los hace comparables. Por una parte, en los censos con corte en marzo los indicadores corresponden a 12 ciclos escolares. El conteo con corte en octubre, reporta información de 13 ciclos escolares. Lo que representa que en varios indicadores la población

⁵ Una recomendación que se nos planteó fue delimitar la observación a la población de cierto año de edad y no un grupo etario, que por efecto del agrupamiento hace perder precisión en el análisis. Por ejemplo, los jóvenes de 17 o 18 años, en vísperas de su acceso a la condición de ciudadanos. Es una idea muy sugestiva. El sistema de información censal mexicano, con base en los informes y tabulares publicados, no lo hace posible ya que sólo se puede identificar información continua intercensal para los indicadores de educación secundaria y postsecundaria. Una razón para trabajar con el grupo de 15 a 19 años es la disponibilidad de información continua intercensal para todos los indicadores, desde el acceso a la escolaridad hasta educación superior.

cuenta con un año más de escolaridad. Lo anterior afecta de directa la comparabilidad de los indicadores de acceso, abandono y culminación de la educación secundaria, entre los distintos años censales (al respecto véase Ulloa, 2006).

El segundo aspecto se refiere a la delimitación de los grupos de edad y su correspondencia con las trayectorias escolares reales en los distintos niveles de la educación básica. Es el caso del grupo de 15 a 19 años. En él está incluida una fracción de población que se encontraba inscrita en educación primaria, por efecto del *rezago por extra-edad* (15 o 16 años, que aún cursa 5º o 6º grado). Esto afecta la medición de la población sin acceso a la educación secundaria. En el mismo grupo de edad hay una fracción de población inscrita en educación secundaria, dado que ingresó con rezago por extra-edad. Es la población de 15 años inscrita en primer grado; la población de 16 inscrita en segundo grado; o de 16 y 17 años inscrita en tercer grado. Esto afecta tanto al indicador de población que abandonó la educación secundaria como al indicador de la población que culmina la educación secundaria.⁶ Esto es así dado que con los tabulados básicos de los censos 1990, 2000 y el conteo 2005 no es posible construir grupos de edad distintos, más representativos de la condición real de escolarización de la población, que permitan evitar el sesgo detectado (e. g. grupos etarios de 17-19 años o de 18-20 años).

En adición, cabe señalar que el conjunto de indicadores se calcularon *sin considerar la fracción de población que no especificó su escolaridad* o su condición de escolarización.

2.2. Sobre la dimensión demográfica y su incidencia en la información censal

Los indicadores de los tres años censales y de los distintos niveles de desagregación se calculan comocientes de la población y se expresan como porcentaje. Esto supone un procedimiento de estandarización de los datos que permite hacerlos comparables tanto en términos temporales como territoriales. Sin embargo, la sociedad vive una dinámica demográfica diferenciada en distintos planos o contextos.

Primero, es necesario considerar *la fase en la que se encuentra la transición demográfica* en México. Mientras en 1990 la transición estaba en una fase inicial por efecto de la disminución de la tasa de fecundidad femenina, la disminución absoluta de población se observa en los primeros años de edad (0 a 5); en 2005 la transición estaba en una fase más avanzada, en tanto la disminución absoluta alcanza al grupo de edad de 10 a 14 años. La fase de la transición demográfica influye tanto en la capacidad del sistema educativo para ofrecer oportunidades educativas, como en la distribución y aprovechamiento de tales oportunidades. Esto es, varios indicadores mejoran por el *efecto combinado* de la presencia de menor volumen de población como por la expansión de la cobertura del sistema educativo. La consideración de la *tasa media de crecimiento anual* de la población es un referente indispensable para ponderar la variación del valor de los indicadores de la población de 5 a 19 años.

Segundo, la población está en movimiento. La movilidad intermunicipal o interestatal de la población es variable en cada municipio o entidad. Además, esa movilidad cambia de dimensión según la temporalidad en la que se observa. La concentración o dispersión de la población implica también la aparición de áreas o zonas en proceso de "despoblamiento", junto a la aparición de nuevos polos de

⁶ Población inscrita en cada nivel educativo, por la que se detecta el sesgo que implica para el grupo de edad 15-19 años: El 1.6% de la población de 15 años inscrita en 5º y 6º de educación primaria; el 19.8% de la población de 15 años inscrita en secundaria; el 6.2% de la población de 16 años inscrita en educación secundaria; así como el 1.8% de la población de 17 años. "Tasa de cobertura por edad y grado escolar de la población de 3 a 17 años, 2004/2005". (INEE, 2005).

concentración, distintos a las ciudades tradicionalmente "atractivas" de la migración interna. Esta movilidad implica una modificación en los indicadores de equidad de la educación básica, puesto que están presentes dos fenómenos simultáneos: la alta movilidad de población con bajo perfil escolar y la alta movilidad de población con alta escolarización. En el nivel municipal o de las entidades no se puede afirmar que haya progresión o disminución lineal de los indicadores, dada la interferencia de la movilidad territorial de la población (por expulsión o por recepción).

Tercero, la población de los territorios –municipios o entidades-- participa de manera diferencial en la emigración internacional hacia los Estados Unidos.⁷ Tal emigración modifica la composición de la población por grupo de edad y su distribución según sexo, de manera diferencial entre entidades y municipios. También modifica la distribución de la población según su nivel de escolarización. La incidencia de la migración internacional también es variable en el tiempo. La migración internacional involucra a una mayor proporción de población en el quinquenio de 2000 a 2005 que en la década de 1990 a 2000. Esta variable modifica de manera relevante el comportamiento de los indicadores de acceso, permanencia y culminación de la educación básica de la población. En las entidades del país con mayor población emigrante a los Estados Unidos, la influencia de este proceso es muy relevante. Sin embargo, sólo se puede medir con claridad con el grupo de población de 15 años y más.⁸

El desafío que la dinámica demográfica presenta al análisis de la evolución de los indicadores es grande. En principio, se ha de considerar que ninguno de los indicadores puede ser visto y analizado *de manera lineal* entre los distintos años o en los diferentes territorios. La dimensión demográfica y sus procesos particulares exigen una interpretación ponderada de los datos y matizar las afirmaciones resultantes. Esto es, se ha de tener cuidado de no atribuir a la acción de los sistemas educativos locales lo que es efecto de la dinámica demográfica: entidades con alta inmigración/crecimiento mejoran, o no, sus indicadores por unas razones; mientras entidades con alta emigración/estancamiento demográfico lo hacen en algún grado, por otras.

3. EL ACCESO Y ABANDONO A LA EDUCACIÓN BÁSICA POR LOS JÓVENES DE 15 A 19 AÑOS EN MÉXICO

A partir de la década de 1970 la tasa de crecimiento de la población ha disminuido de manera progresiva, gracias a la reducción combinada de las tasas de mortalidad, fecundidad femenina y el incremento de la esperanza de vida. En América Latina, la tasa media de crecimiento de la población total pasó de 2.6 en 1950/1973 a 1.5 en 1995/2000 (WDID-WB). La población de 15 a 19 años tuvo una tasa de crecimiento de 2.9 en 1970/1975, disminuyó a 0.74 en 1995/2000 y se estimó que sería de 0.50 en el quinquenio 2000/2005 (Diez de Medina, 2001). En México, por su parte, en 1960/1970 la tasa de crecimiento de la población total fue de 3.4; entre 1985/1990 bajó a 2.2; llegando a 1.6 en el quinquenio 1990/1995; de 1.3 en 1995/2000; hasta llegar a 0.9 en 2000/2005 (Ordóñez, 2008). La tasa de crecimiento de la

⁷ La información y los productos de investigación del Consejo Nacional de Población son relevantes en este campo, así como las Encuestas sobre Migración en la Frontera Norte (EMIF), generadas el Colegio de la Frontera Norte (COLEF).

⁸ En una medición global, la dinámica demográfica –migración internacional, migración interestatal y defunciones– explica una proporción significativa de la variación de los indicadores de acceso y permanencia de la población de 15 años a 64 años; cercana al 50% (Tapia, 2008). Lo que resulta difícil de medir en el caso de un grupo de edad aislado v.g. 15-19 años puesto que los censos no desglosan edad, sexo, condición migratoria y condición de escolarización de manera compatible. Se publica migración y grupo de edad o migración y escolaridad. Pero no ambas. A la vez, el diferente grupo de edad que maneja CONAPO y COLEF no permite relacionar información censal con las encuestas de migración, en las que tampoco se puede derivar la población por edad y escolaridad, considerando ambas variables.

población de 15 a 19 años, sin embargo, fue muy limitada: de 0.33 en 1990/2000 y de sólo 0.23 en el periodo 2000/2005.

La disminución progresiva en la tasa media de crecimiento anual de la población (TMCA), en términos hipotéticos, favorece la mejora de los indicadores de acceso/permanencia en los servicios de educación básica cuando se refieren los datos agregados. Esto puede ser si el sistema educativo no está sujeto a la presión de una demanda en constante expansión (como en las décadas 1950 a 1980), al mismo tiempo que genera un conjunto de intervenciones focalizadas o delimitadas para favorecer la cobertura o la retención de la población en la educación primaria y en la educación secundaria. Los datos agregados de México (tabla 1) permiten hacer varias apreciaciones. La TMCA de la población que culminó la educación primaria, que accedió a la educación secundaria o que culminó ese nivel, fue muy superior a la registrada por la población total de 15 a 19 años, en ambos períodos.

TABLA 1. POBLACIÓN DE 15 A 19 AÑOS SEGÚN CONDICIÓN DE ESCOLARIZACIÓN, GRAN TOTAL, TASAS DE CRECIMIENTO Y DIFERENCIAS INTER-CENSALES (ABSOLUTOS), REPÚBLICA MEXICANA, 1990-2005

Población/año	1990	2000	2005	TMCA 90-00	TMCA 00-05	Diferencia 90-00	Diferencia 00-05
Total	9,664,403	9,992,135	10,109,021	0.33	0.23	327,732	116,886
Que especifica escolaridad	9,540,405	9,916,544	9,874,426	0.39	-0.09	376,139	-42,118
Que no especifica escolaridad	123,998	75,591	234,595			-48,407	159,004
Sin acceso a la escolaridad	364,452	268,766	168,467	-3.00	-8.92	-95,686	-100,299
Con acceso a la escolaridad	9,175,953	9,647,778	9,705,959	0.50	0.12	471,825	58,181
Que abandona la primaria	1,179,438	859,053	474,601	-3.12	-11.19	-320,385	-384,452
Que culmina la primaria	7,996,515	8,788,725	9,231,358	0.95	0.99	792,210	442,633
Sin acceso a secundaria	1,875,344	1,639,402	1,085,937	-1.34	-7.91	-235,942	-553,465
Con acceso a secundaria	6,121,171	7,149,323	8,145,421	1.56	2.64	1,028,152	996,098
Que abandona la secundaria	1,342,362	1,369,611	1,114,746	0.20	-4.03	27,249	-254,865
Que culmina la secundaria	4,778,809	5,779,712	7,030,675	1.92	4.00	1,000,903	1,250,963

Fuente: INEGI. Censo de población y vivienda, 1990. Tabulados Básicos. INEGI. Censo de población y vivienda, 2000. Tabulados Básicos. INEGI. Conteo de población y vivienda, 2005. Tabulados básicos. *Cálculos propios.*

En efecto, en la década de 1990 se incrementó el acceso a la educación primaria al reducirse la población excluida del sistema educativo (de 3.8% a 2.7%, ver tabla 2) y verse atendida una parte significativa de la nueva población; considerando la limitación en la proporción de población que no especifica escolaridad (de 1.2% a 0.7%). Al mismo tiempo, se redujo la proporción de abandono (de 12.3% a 8.6%) y se incrementó la permanencia de la nueva población, por lo que de manera importante la población que culminó la educación primaria fue mayor (de 83.8% a 88.6%). Mejoró el acceso a la educación secundaria (de 64.1% a 72%) pero no disminuyó de manera equiparable la proporción de abandono de ese nivel (que sólo pasó de 14% a 13.8%), lo que permite afirmar que de manera subyacente, se incrementó la tasa de abandono en la década en algunos territorios (lo que implica que una mayor oferta de oportunidades de acceso no favoreció una mayor capacidad de retención). La población que logró culminar la educación secundaria se incrementó de 50% a 58.2% en la década.

**TABLA 2. PORCENTAJE DE POBLACIÓN DE 15 A 19 AÑOS SEGÚN CONDICIÓN DE ESCOLARIZACIÓN Y DIFERENCIAS
INTER-CENSALES, REPÚBLICA MEXICANA, 1990-2005**

Porcentaje de población de 15 a 19 años	1990	2000	2005	Diferencia 90-00	Diferencia 00-05
Que especifica escolaridad/población total	98.72	99.24	97.68	0.53	-1.56
Que no especifica escolaridad	1.28	0.76	2.32		
<i>Población que especificó escolaridad</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>		
Sin acceso a la escolaridad	3.82	2.71	1.71	-1.11	-1.00
Con acceso a la escuela primaria	96.18	97.29	98.29	1.11	1.00
Que abandona la primaria	12.36	8.66	4.81	-3.70	-3.86
Que culmina la primaria	83.82	88.63	93.49	4.81	4.86
Sin acceso a secundaria	19.66	16.53	11.00	-3.12	-5.53
Con acceso a secundaria	64.16	72.09	82.49	7.93	10.40
Que abandona la secundaria	14.07	13.81	11.29	-0.26	-2.52
Que culmina la secundaria	50.09	58.28	71.20	8.19	12.92
Excluida de la educación básica	49.9	41.7	28.8	-8.2	-12.9

Fuente: Cálculos propios basados en datos de la tabla 1

En el quinquenio 2000-2005 las variaciones fueron mayores. No debe perderse de vista que la TMCA de la población que especificó escolaridad fue negativa, dado el incremento de la población que no precisó su condición de escolarización (la de 2005 casi triplicó a la de 2000). A la vez, debe recordarse que los datos de 2005 contienen un sesgo dado que la población reportada tuvo la probabilidad de registrar al menos un año más de escolaridad (que afecta a la proporción de población que se estima abandonó o culminó la educación secundaria). La población que culminó la educación primaria se incrementó de 88.6% a 93.4% gracias a una mayor diminución de población que abandonó el nivel, lo que representa una mayor capacidad de retención y atención a población nueva. Al mismo tiempo, la población con acceso a la educación secundaria se incrementó en poco más de diez puntos porcentuales, hasta llegar a 82.4%. La proporción de abandono de la escuela secundaria fue sólo 2.5 puntos porcentuales menor que en el año 2000, por lo que una mayor proporción de población que culminó la educación secundaria (hasta 71.2%) se explica por el incremento en el acceso más que en la mejora de fondo en la capacidad de retención de ese nivel educativo. De este modo, a pesar de algunos sesgos de la información censal, es visible la disminución de la proporción de población excluida de la educación básica: de casi 50% en 1990, disminuyó hasta 28.8% en 2005, porcentaje que en el contexto de varios países de América Latina --en especial del Cono Sur-- continuó siendo alto.⁹

Considerando los grados escolares aprobados en educación básica y excluyendo los grados aprobados de educación post-secundaria, se calculó el *promedio de escolaridad básica (PromEB)* de la población de 15 a 19 años que especificó su condición de escolarización. Permite medir de manera directa la variación en la capacidad del sistema educativo para escolarizar a la población en términos de acceso y permanencia. El valor expresa la distancia de la escolaridad acumulada por la población, respecto del parámetro de 9 grados de escolaridad básica obligatoria. En 1990, sin ser obligatoria la educación secundaria, la población alcanzó un promedio de 7.2 grados; una década más tarde se incrementó a 7.6 grados (una

⁹ Existe dificultad para hacer comparaciones válidas con América Latina. Hay una diferente construcción de indicadores y grupos de edad. V. g. OEA *Proyecto regional de indicadores educativos (PRIE)* plantea indicadores de población de 15-19 años pero referidos a la educación primaria, para secundaria remite al grupo 20-24. SITEAL plantea dos grupos de edad: 12-17 y 18-24 años. Véase IIPE/Unesco BA- OEI- Siteal. *Informe sobre tendencias sociales y educativas en América Latina 2006*.

variación de 0.4 grados). En contraste, considerando que para el año 2005 el Conteo reportó información basada en un ciclo escolar más respecto a los censos previos, el promedio se incrementó a 8.1 grados (0.5 grados más). Así, la mayor oportunidad de la población para acceder y culminar la educación secundaria en el quinquenio 2000-2005, favoreció la mejora del promedio de escolaridad básica, más que la mejora del acceso y culminación de la educación primaria y secundaria en la década anterior.

De manera correlativa, la evolución del Índice de Gini de la escolaridad básica (*IGEB*) de la población ofrece una confirmación de la tendencia: en 1990 representó 0.164, disminuyó a 0.134 en el año 2000 (menos 0.031), hasta representar un 0.090 en 2005 (menos 0.044). Este nivel de homogeneidad alcanzado en el último año citado, sin embargo, puede ser una ilusión óptica pues casi un tercio de la población (28.8%) fue excluida de la educación básica: 1.7% no accedió a educación primaria; 4.8% abandonó ese nivel (3 grados promedio); el 11% no tuvo acceso a la educación secundaria (6 grados promedio) y un 11.2% la abandonó (± 7.5 grados promedio). El IG puede describir la menor o mayor igualdad de una población respecto a la distribución de un bien, aunque ese bien sea escaso o limitado. La población puede ser muy homogénea respecto al ingreso a la educación secundaria, pero no en relación a su culminación.

3.1. La población de 15 a 19 años en las entidades federativas: rasgos de su dinamismo

Los indicadores de acceso y abandono de la educación básica se refieren a la población de 15 a 19 años, registrada en cada entidad federativa en el año censal a o b. Pero se trata de una población en movimiento, captada en un instante de su dinámica territorial. El registro de población contiene varios datos implícitos. Además de la población nativa residente viva, contiene la población inmigrante residente viva; pero no contiene la población nativa difunta ni la población nativa emigrante. El intercambio entre población inmigrante y emigrante resulta en un saldo migratorio positivo o negativo. Esta población conlleva cierta escolaridad diferencial. Por ejemplo, emigrantes con baja escolaridad e inmigrantes con alta escolaridad, o su opuesto. Lo anterior implica que algunas entidades pueden "ganar" escolaridad o "perderla" según el volumen de los intercambios migratorios. La población de 15 a 19 años participa de manera intensa tanto en los movimientos migratorios familiares o, en probable mayor proporción, en la emigración laboral de los jóvenes independientes.

La tasa media de crecimiento anual (TMCA) de la población de 15 a 19 años en las entidades federativas ofrece indicios importantes de la dinámica territorial en la que participa. Hay entidades en las que la TMCA del periodo 1990-2000 es negativa, destacando Durango y Zacatecas (-0.9) y el Distrito Federal (-2.0); en los dos primeros es consistente con la emigración laboral internacional, mientras que en el tercero se combina la emigración interestatal familiar e individual. Entre tanto, otras entidades reportaron una TMCA positiva, destacando Quintana Roo (4.7), Querétaro (2.0), Tabasco y Campeche (1.9). Todas ellas son entidades 'atractivas' de población joven, la primera por condición de polo turístico, la segunda como destino de familias emigrantes y creciente industria; las últimas como entidades con una industria petrolera en constante crecimiento. En el quinquenio 2000-2005 el comportamiento de la TMCA es igualmente contrastado en entidades en las que fue negativa (Michoacán y Sinaloa, como entidades de alta emigración laboral internacional; y el Distrito Federal, con alta emigración familiar individual; por ejemplo), y en las que fue positiva, como Baja California (3.0); Quintana Roo (2.8) y Baja California Sur (2.0).

El *seguimiento de cohortes* permite identificar entidades federativas en las que hay una alta o *muy alta pérdida* de población joven (niños de 5-9 años en 1990 vistos en 2000 cuando tienen 15-19 años; niños

de 10-14 años en 2000 observados en 2005 cuando cumplen 15-19 años). Destacan en 1990-2000 Oaxaca, Durango, Zacatecas, Guerrero, Veracruz, San Luis Potosí, Hidalgo y Chiapas, con pérdidas superiores al 12% de la población del grupo etario en 1990 (en ese dato está compensada la inmigración interestatal e implícitas las defunciones). En contraste, entidades como Baja California Sur, Baja California y Quintana Roo tuvieron un saldo positivo, superior al 9% de la población del grupo etario en 1990 (dato que compensa la emigración local y las defunciones de nativos residentes), lo que representa una alta atracción de población joven.

La tendencia descrita se reconfirma al observar la proporción de población de 15 a 19 años o de 20 a 24 años que se identifica como *inmigrante interestatal* (misma que cinco años antes residía en otra entidad). Las entidades *con las menores tasas* de jóvenes inmigrantes interestatales son Chiapas, Guerrero, Tabasco, Oaxaca, Guanajuato, Michoacán, Durango y Zacatecas. De ellas, las cuatro últimas destacan por su alta participación en la emigración laboral internacional. En el otro extremo, las entidades de Tamaulipas, Baja California, Baja California Sur y Quintana Roo destacan por su muy alta proporción de población inmigrante interestatal.

En el periodo 1990-2000 la TMCA de la población y el saldo demográfico del seguimiento de cohorte 5/9-15/19 tuvieron una correspondencia moderada ($r=0.512$), misma que se incrementó en el quinquenio siguiente ($r=0.646$), con la cohorte 10/14-15/19. Algo semejante sucede cuando se indaga la correspondencia entre la distribución de la TMCA y la tasa de inmigración interestatal de la población de 20 a 24 años ($r=0.414$ en 1990-2000 / $r=0.352$ en el caso de la población de 15 a 19; $r=0.652$ en 2000-2005/ $r=0.620$, en el caso de la población de 15 a 19 años). En contraste, el saldo demográfico del seguimiento de cohortes y la tasa de inmigración interestatal reportan una muy alta correspondencia ($r=0.874$ en 1990-2000 y $r=0.780$ en 2000-2005).

Dado el comportamiento de la población en las entidades de los extremos de la distribución (entidades con alta tasa de crecimiento/alta atracción de población inmigrante, alto saldo positivo en seguimiento de cohortes, por un lado; y por otro, entidades con baja –o negativa– tasa de crecimiento, con muy bajas tasas de inmigración interestatal, o alto saldo negativo en el seguimiento de cohortes), la variación de los indicadores de acceso y permanencia en la educación primaria o secundaria de la población observada está matizada. Esto es, una parte de tal variación pudiera ser atribuida a la dinámica territorial de la población más que a la acción directa de los sistemas educativos locales. Sin embargo, es un factor que resulta difícil de aislar y medir con los datos disponibles.

TABLA 3. DINÁMICA DEMOGRÁFICA DE LA POBLACIÓN DE 15 A 19 AÑOS, POR ENTIDAD FEDERATIVA.
 REPÚBLICA MEXICANA, 1990-2000 Y 2000-2005

Entidad			% de pérdida/ganancia de población Seguimiento de Cohorte		% población inmigrante interestatal de 20-24 años	
	TMCA 90-00	↓ TMCA 00-05	5/9-15/19 90-00	10/14-15/19 00-05	En 2000 (15 a 19 en 1995)	En 2005 (15 a 19 en 2000)
02 Baja California	0.9	3.0	19.1	12.6	19.5	12.5
23 Quintana Roo	4.7	2.8	34.5	12.6	26.3	18.9
03 Baja California Sur	1.3	2.0	9.6	7.8	17.4	15.6
07 Chiapas	1.7	1.7	-12.0	-3.6	1.7	0.9
01 Aguascalientes	1.3	1.4	1.4	-1.4	6.2	4.6
22 Querétaro	2.0	1.2	2.4	-0.9	8.1	5.6
31 Yucatán	1.2	1.0	0.7	0.2	3.9	2.8
04 Campeche	1.9	1.0	2.1	-3.4	7.2	5.4
10 Durango	-0.9	0.8	-17.7	-9.2	3.9	2.4
21 Puebla	1.2	0.6	-9.4	-8.6	4.8	3.4
08 Chihuahua	-0.3	0.6	1.9	-2.1	10.2	4.6
06 Colima	0.4	0.6	0.8	-1.5	8.6	6.8
24 San Luis Potosí	0.4	0.5	-13.3	-11.0	3.8	2.6
05 Coahuila	-0.7	0.5	-4.5	-1.4	5.6	3.4
15 México	0.9	0.4	1.9	-2.2	7.4	3.6
29 Tlaxcala	1.7	0.3	-1.0	-2.0	5.9	3.4
26 Sonora	0.0	0.3	0.8	-2.8	6.4	3.9
<i>República Mexicana</i>	<i>0.3</i>	<i>0.2</i>	<i>-5.4</i>	<i>-5.8</i>	<i>6.3</i>	<i>4.0</i>
13 Hidalgo	1.1	0.2	-12.6	-12.4	5.8	4.0
28 Tamaulipas	-0.1	0.2	4.3	1.5	12.2	8.8
11 Guanajuato	0.4	0.1	-9.3	-9.9	2.7	1.5
20 Oaxaca	1.2	0.1	-19.3	-17.3	3.7	2.3
12 Guerrero	1.0	0.0	-13.8	-15.6	2.7	1.5
32 Zacatecas	-0.9	0.0	-17.6	-15.2	3.7	2.5
30 Veracruz	-0.1	0.0	-13.7	-10.9	3.5	2.5
19 Nuevo León	-0.4	0.0	6.6	5.0	7.2	6.0
14 Jalisco	0.5	-0.1	-3.1	-5.5	4.4	3.0
18 Nayarit	-0.2	-0.1	-10.5	-9.4	5.8	5.8
17 Morelos	0.8	-0.2	3.3	-6.4	7.1	4.8
27 Tabasco	1.9	-0.3	-1.7	-8.1	3.1	1.7
16 Michoacán	0.1	-0.6	-11.3	-15.0	3.6	2.2
25 Sinaloa	-0.5	-0.8	-4.9	-9.2	5.5	3.3
09 Distrito Federal	-2.0	-1.5	-4.7	-0.4	8.3	4.3
Coefficiente de Correlación de la TMCA con			0.510	0.643	0.351	0.619

Fuente: INEGI. Censo de población y vivienda, 1990. Tabulados Básicos. INEGI. Censo de población y vivienda, 2000. Tabulados Básicos. INEGI. Conteo de población y vivienda, 2005. Tabulados básicos. *Cálculos propios.*

3.2. Acceso y abandono de la educación primaria

La proporción de población de 15 a 19 años que tuvo *acceso a la educación primaria* se incrementó sólo dos puntos porcentuales en el periodo 1990-2005. Lo relevante es que las disparidades interestatales y regionales se redujeron de modo importante. En 1990 la tasa de escolarización en las entidades varió de 98.9% hasta 86.6% (rango de 12.3). El intervalo en 2000 fue de 99.2% a 90.8%, (rango de 8.4). En el año 2005, el intervalo fue de 99.4% a 93.9% (rango de 5.5). Tanto la desviación estándar como el coeficiente de variación disminuyeron su valor de manera progresiva, por lo que se presentó una mayor homogeneidad entre las entidades. A pesar de todos los cambios, en 2005 persistió un grupo de

entidades en las que la exclusión del acceso a la educación primaria fue superior a 2.5% de la población del grupo etario (Oaxaca, Veracruz, Guerrero y Chiapas—éste con una tasa superior a 5%).

Entre 1990 y 2000 el mayor incremento en la tasa de escolarización (de 2 y hasta 4 puntos) sucedió en entidades con los mayores rezagos como Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Quintana Roo, Yucatán, Campeche e Hidalgo. En contraste, otras entidades reportaron un incremento marginal en la tasa de *población sin acceso a la escolaridad* (de -0.07 a -0.71). Es el caso de Baja California Sur, Baja California, Sonora y Sinaloa. Ambos grupos de estados describen una configuración regional-territorial continua, el primero en el sur-sureste y el segundo en el noroeste del país (Véase tabla 4). Entre 2000 y 2005 la variación más relevante en la tasa de escolarización (superior a 1.5 y hasta 3.0 puntos porcentuales) se presentó en las entidades de Chiapas, Guerrero, Sinaloa, Oaxaca, Veracruz y Michoacán. Las entidades con menor variación en la tasa de escolarización (de 0.50 a 0.22 de punto), destacan Zacatecas, Coahuila, Aguascalientes, Nuevo León, Tlaxcala y el Distrito Federal.

En la mejora de las tasas de acceso están presentes factores de intervención focalizada de los programas compensatorios federales (en la región sur-sureste del país) como los efectos de la dinámica demográfica, aunque con diferencias importantes según se trate del primer periodo (1990-2000) o del segundo (2000-2005). En el primer periodo se identifica una correspondencia moderada pero significativa ($r=0.479$) entre la TMCA de la población del grupo etario de las entidades y la variación porcentual de la tasa de acceso a la educación primaria. Entidades con TMCA negativa (Zacatecas, Durango; alta emigración a EU), mejoraron la tasa de acceso. Entidades con alta TMCA positiva con alta inmigración interestatal, mejoraron la tasa moderada-a-alta (Quintana Roo, Querétaro y Campeche). Resulta probable que la migración favorece la mejora del indicador, aún de manera parcial. Entidades con alta variación en la tasa de escolarización y TMCA moderada (superior a 1.0, Guerrero, Oaxaca, Hidalgo, Yucatán y Chiapas). En ellas se implantaron programas compensatorios federales.

Esta descripción se confirma al observar la correspondencia entre la *variación de la tasa de acceso a educación primaria* y el *saldo demográfico del seguimiento de cohortes*. Es muy modesta pero relevante ($r= -0.293$). Entidades con mayor pérdida de población de la cohorte reportan mayor variación en la tasa de acceso (Oaxaca, Guerrero, Chiapas); se presenta la mayor pérdida de población y la menor variación en entidades de alta emigración internacional (Durango, Zacatecas, además Nayarit). Un paisaje semejante se aprecia en la variación de la tasa de escolarización con la *proporción de población inmigrante interestatal*, situación en la que se presenta un mayor valor de $r= -0.346$.

En 2000-2005 cambió muy poco el panorama. La TMCA se relacionó con la variación de la tasa de acceso de manera *muy tenue*, ($r=0.105$). Se limitó a entidades con una alta TMCA con una alta variación en tasa de acceso: Chiapas, Baja California Sur, Baja California y Quintana Roo. Entidades con TMCA negativa y alta variación en la tasa de acceso: Michoacán, Sinaloa. La relación entre TMCA de población y el *saldo demográfico de la cohorte* fue $r=0.643$. La tendencia de algunas entidades es semejante al periodo anterior. El saldo demográfico de la cohorte corresponde con variación en tasa de acceso, modesta pero significativa ($r= -0.326$). Implica que entidades con muy alta pérdida de población tuvieron una alta mejora en la tasa de acceso a la educación primaria (Oaxaca, Guerrero, Zacatecas y Michoacán, dos con tradición migratoria interestatal, dos con muy alta emigración internacional). Entidades con mayor ganancia de población tuvieron una alta mejora del porcentaje de acceso (Baja California y Quintana Roo). Por otra parte, la relación de TMCA con la tasa de inmigrantes interestatales fue de $r=0.619$. Por ello se aprecia un panorama semejante cuando se mira la relación que hay con la proporción de población inmigrante interestatal, ya que $r= -0.283$.

**TABLA 4. PORCENTAJE DE POBLACIÓN DE 15 A 19 AÑOS CON ACCESO A LA EDUCACIÓN PRIMARIA Y QUE LA ABANDONÓ,
SEGÚN ENTIDAD FEDERATIVA Y SU VARIACIÓN. REPÚBLICA MEXICANA, 1990-2005**

Entidad	% de población con acceso a educación primaria			% de población que abandonó la educación primaria			Variación del % de población con acceso a educación primaria		Variación del % de población que abandonó la educación primaria	
	A 1990	B 2000	C 2005	D 1990	E 2000	F 2005	G 1990-2000	H 2000-2005	I 1990-2000	J 2000-2005
Año										
Distrito Federal	98.99	99.22	99.45	3.70	2.82	1.61	0.23	0.22	-0.88	-1.21
Nuevo León	98.58	99.08	99.44	5.29	3.57	1.84	0.49	0.36	-1.72	-1.72
Coahuila	98.06	98.91	99.33	7.15	3.52	1.85	0.85	0.43	-3.63	-1.67
México	97.92	98.67	99.17	7.67	5.23	2.85	0.74	0.50	-2.44	-2.38
Sonora	98.48	98.25	99.15	7.70	5.86	3.15	-0.23	0.90	-1.84	-2.71
Tamaulipas	97.91	98.47	99.07	9.12	5.77	3.03	0.56	0.60	-3.35	-2.75
Tlaxcala	98.14	98.75	99.06	6.12	4.32	2.60	0.61	0.31	-1.80	-1.73
Aguascalientes	97.98	98.66	99.02	10.64	6.34	4.03	0.67	0.36	-4.30	-2.31
Zacatecas	97.45	98.44	98.94	17.69	9.72	4.82	0.99	0.50	-7.97	-4.90
San Luis Potosí	96.87	98.09	98.90	14.71	8.87	4.40	1.23	0.81	-5.83	-4.48
Baja California	98.17	97.75	98.87	7.57	6.21	3.89	-0.42	1.12	-1.36	-2.32
Durango	97.28	98.29	98.87	12.75	7.37	3.78	1.01	0.58	-5.37	-3.59
Querétaro	96.56	98.04	98.86	11.11	6.54	3.67	1.48	0.81	-4.57	-2.87
Jalisco	97.42	98.23	98.80	11.95	7.99	4.81	0.80	0.58	-3.97	-3.17
Hidalgo	95.76	97.82	98.72	12.42	6.77	3.42	2.05	0.90	-5.65	-3.35
Baja California Sur	98.04	97.97	98.70	9.21	5.87	4.34	-0.07	0.73	-3.34	-1.53
Yucatán	94.93	97.30	98.63	19.29	12.77	6.23	2.37	1.33	-6.52	-6.54
Quintana Roo	95.16	97.72	98.61	18.28	8.92	5.00	2.56	0.89	-9.36	-3.93
Morelos	97.26	97.99	98.54	7.61	6.14	3.77	0.73	0.55	-1.46	-2.37
Guanajuato	95.62	97.29	98.52	16.88	10.41	5.69	1.67	1.22	-6.46	-4.73
Nayarit	96.82	97.59	98.42	11.58	7.46	4.29	0.76	0.83	-4.12	-3.17
Tabasco	96.34	97.62	98.36	15.00	8.35	4.06	1.29	0.73	-6.65	-4.29
Colima	96.99	97.71	98.35	12.13	8.09	5.24	0.72	0.64	-4.03	-2.86
Sinaloa	97.22	96.51	98.35	11.46	8.56	4.27	-0.71	1.83	-2.90	-4.30
<i>República Mexicana</i>	<i>96.18</i>	<i>97.29</i>	<i>98.29</i>	<i>12.36</i>	<i>8.66</i>	<i>4.81</i>	<i>1.11</i>	<i>1.00</i>	<i>-3.70</i>	<i>-3.86</i>
Campeche	94.75	96.87	98.27	18.59	11.32	5.86	2.12	1.40	-7.26	-5.46
Chihuahua	97.32	97.73	98.22	9.73	6.69	3.94	0.41	0.50	-3.04	-2.75
Puebla	94.33	96.21	97.70	15.80	11.39	6.31	1.88	1.49	-4.41	-5.07
Michoacán	94.54	96.19	97.69	18.91	13.20	7.41	1.65	1.50	-5.71	-5.79
Oaxaca	92.73	95.63	97.38	20.89	14.25	7.90	2.90	1.76	-6.64	-6.35
Veracruz	93.50	95.40	97.15	18.22	12.88	7.30	1.90	1.75	-5.34	-5.58
Guerrero	90.90	94.11	96.21	15.79	14.23	8.41	3.21	2.10	-1.56	-5.82
Chiapas	86.63	90.88	93.90	28.45	20.59	10.62	4.25	3.02	-7.86	-9.98
<i>Desviación Estándar</i>	<i>2.51</i>	<i>1.63</i>	<i>1.06</i>	<i>5.36</i>	<i>3.76</i>	<i>1.99</i>				
<i>Promedio</i>	<i>96.21</i>	<i>97.42</i>	<i>98.40</i>	<i>12.92</i>	<i>8.50</i>	<i>4.70</i>				
<i>Coeficiente de Variación</i>	0.03	0.02	0.01	0.41	0.44	0.42				
<i>Rango de Variación</i>	12.37	8.34	5.54	24.75	17.77	9.01				
Coef. de Correlación	A-D	B-E	C-F				G-I	H-J		
	- 0.855	-0.911 0.892					-0.634	-0.871		
Coef. de Correlación	<i>Con la Tasa media de crecimiento anual (TMCA)</i>					0.479	0.105	-0.446	-0.049	
(Columnas tabla 3)	<i>Con el saldo demográfico del seguimiento cohorte</i>					-0.293	-0.326	0.135	0.464	
	<i>Con el % de población inmigrante interestatal</i>					-0.346	-0.283	0.145	0.439	

Nota: No incluye a la población que no especificó escolaridad. Fuente: INEGI. Censo de población y vivienda, 1990. Tabulados Básicos. INEGI. Censo de población y vivienda, 2000. Tabulados Básicos. INEGI. Conteo de población y vivienda, 2005. Tabulados básicos. *Cálculos propios.*

Una primera afirmación. No se puede establecer una *correlación directa* entre programas compensatorios federales-dinámica demográfica-mejora en la tasa de acceso a la educación primaria en los periodos observados. Sí se encuentra y confirma una correspondencia importante en el comportamiento de los datos de las entidades en los extremos de la distribución: alto incremento de la tasa de acceso-presencia de tendencias expulsoras/attractoras de población del grupo etario-presencia temprana de programas compensatorios federales—situación no generalizable al conjunto de entidades federativas.

El proceso implicado en el incremento de la tasa de acceso a la educación primaria está relacionado con el comportamiento de tasa de abandono de la escuela primaria. Entre ellas hubo correlación inversa significativa, en los años observados: a mayor tasa de acceso, menor proporción abandono (1990, $r = -0.855$; 2000, $r = -0.911$; 2005, $r = -0.892$). También, incrementos en tasa de acceso a la educación primaria reportan alta correspondencia con la disminución en la tasa de abandono (entre 1990-2000, $r = -0.634$; en 2000-2005, $r = -0.871$). Véase tabla 4. Lo anterior involucra un alto nivel de consistencia en los procesos de mejora del acceso y la permanencia de la población en la educación primaria, aunque ello no es ajeno al proceso demográfico y dinámica territorial de la población.

La población de 15 a 19 años *que abandonó la educación primaria* se redujo en México en más de siete puntos porcentuales entre 1990 y 2005, al pasar la tasa general de abandono de 12.9% a un 4.7% en el periodo. Las diferencias interestatales se redujeron de manera importante, pero la suma heterogeneidad persistió. El intervalo pasó de 28% a 3.7% en 1990 (rango de 24.7 puntos) a otro de 10.6% a 1.6% (rango de 9 puntos) en 2005. Así, la desviación estándar pasó de 5.3 en 1990 a sólo 1.9 en 2005. Sin embargo, el coeficiente de variación no se modificó de manera sustancial: en 1990 fue de 0.41, en 2000 se incrementó a 0.44 y en 2005 quedó en 0.42. La desigualdad entre las entidades continuó siendo muy significativa, destacando Chiapas, Guerrero y Oaxaca como las que reportaron una tasa de abandono superior a 7.5% en 2005, tasas muy altas a pesar de las intervenciones para reducir la exclusión por abandono.

En 1990-2000 la disminución de la tasa de abandono fue mayor a 6.5 puntos en entidades con altos rezagos. Destacan Quintana Roo, Zacatecas, Chiapas, Campeche, Tabasco, Oaxaca y Yucatán. Por el contrario, la variación fue muy limitada (inferior a 1.5 puntos) en entidades como Morelos, Baja California o Distrito Federal, aunque se debe considerar que ésta última es la menor proporción de abandono reporta. Asimismo, destaca el caso de Guerrero, con muy baja disminución en la tasa de abandono (1.56 puntos), aun cuando era de las entidades con alta proporción de exclusión. Mientras en el primer grupo se identifica una tendencia regional (sur-sureste del país), en el segundo grupo predomina una distribución territorial discontinua. En el quinquenio 2000-2005, la disminución de la tasa de abandono fue superior a 5 y hasta 9.9 puntos, en un grupo de entidades encabezadas por Chiapas, Yucatán, Oaxaca, Guerrero, Michoacán, Veracruz y Campeche. De manera tendencial, entidades con alta escolarización reportan alta capacidad de retención (por lo que la tasa de abandono disminuye en menos de 1.7 puntos): Nuevo León, Coahuila, Baja California Sur y el Distrito Federal.

En la disminución del abandono de la escuela primaria es evidente la influencia de programas compensatorios federales (en la región sur-sureste, en periodo observado). De manera menos perceptible, algunos efectos de la dinámica demográfica. En 1990-2000 hubo correspondencia moderada pero significativa ($r = -0.446$) entre TMCA de población y la variación de la tasa de abandono. En entidades con TMCA negativa disminuyó tasa de abandono (alta emigración a Estados Unidos en Zacatecas, Durango; Coahuila y Sinaloa). Entidades con alta TMCA tuvieron disminución en la tasa de abandono superior a 6 puntos (Tabasco, Campeche y Quintana Roo) o de más de 4.5 puntos (Querétaro). Es probable que la

proporción de inmigrantes modifique el indicador, al combinarse con el efecto que generan los programas compensatorios.

La correspondencia entre la variación de la tasa de abandono y el *saldo demográfico de la cohorte* ($r=0.135$); o con la *tasa de inmigración interestatal* ($r=0.145$) confirma una correlación limitada a las entidades en los extremos de la distribución. En el primer caso: Oaxaca, Durango y Zacatecas tuvieron una alta pérdida de población (emigración a EU) y una alta disminución en la población que abandonó la escuela. Baja California, Baja California Sur y Quintana Roo con muy alta ganancia de población (inmigrante interestatal) y mayor disminución en la tasa de abandono de la educación primaria. En el segundo caso hay una correspondencia muy semejante.

En el segundo periodo, de 2000 a 2005, no cambió el panorama de manera radical, aunque la correlación entre la TMCA de la población y la disminución de la tasa de abandono de la escuela primaria fue muy limitada ($r= -0.049$). En contraste, la correlación entre la variación de la tasa de abandono y el *saldo demográfico de la cohorte* es moderado y significativo ($r=0.464$); del mismo modo que con la tasa de *población inmigrante interestatal* ($r=0.439$). Varias entidades con TMCA negativa tuvieron a la vez alta o muy alta disminución en la tasa de abandono (Michoacán, Tabasco y Sinaloa). Entidades con muy alta TMCA, con baja moderada de porcentaje de abandono (Quintana Roo, Baja California y Baja California Sur). El caso de Chiapas destaca por su alta TMCA y muy alta disminución de la tasa de abandono.

En el caso de la relación entre un *saldo demográfico de la cohorte* negativo muy alto y la disminución de la tasa de abandono, destacan entidades del sur-sureste del país como Oaxaca, Guerrero, Michoacán y Veracruz. Entidades con saldo demográfico positivo y baja moderada de la tasa de abandono (Baja California Sur, Quintana Roo y Baja California).

Se puede afirmar que el comportamiento de los indicadores de acceso y permanencia en la educación primaria, de la población de 15 a 19 años, tienen una moderada pero significativa relación con las tendencias demográficas y la movilidad territorial del grupo etario. Esto es evidente en las entidades de alta emigración y en las de alta inmigración. No es posible establecer una correlación directa y lineal entre la tendencia demográfica y la variación de los indicadores. Lo anterior es así porque el sistema educativo nacional muestra con claridad el paralelismo entre la mejora del indicador de acceso a la escolaridad y la mejora de la permanencia en la educación primaria en una alta proporción de las entidades.

Esto es, hay evidencia de que los programas compensatorios federales destinados a las escuelas y a las familias o comunidades favorecen el incremento de la retención en la escuela primaria, al mismo tiempo que CONAFE expandió la cobertura a localidades menores de quinientos habitantes. Pero estas mejoras pudieran ser atribuibles más al diseño, financiamiento y control centralizado de los programas federales, que al despliegue de capacidades e iniciativas locales de los gobiernos de las entidades federativas en el marco de la descentralización del sistema educativo nacional.

3.3. Acceso y abandono de la educación secundaria

La obligatoriedad de la educación secundaria fue establecida en 1993, mediante reforma constitucional. Entre 1993 y 2004 la secundaria se corresponde con el 7º, 8º y 9º grado de la educación básica obligatoria (en México es estableció la *educación preescolar obligatoria* para niños de 3 a 5 años en 2004). Hasta antes de su carácter obligatorio, el gobierno federal y los de las entidades federativas ofrecieron educación secundaria de manera reactiva a las demandas sociales, urbanas y rurales; lo que

implicó una distribución muy desigual de las oportunidades de acceso a ese nivel. Los datos de acceso y permanencia en educación secundaria en 1990 dan cuenta de las disparidades territoriales, relacionadas en algún grado con la desigual capacidad de demanda de diversos sectores de la población. Esa es una *línea de base* para valorar el esfuerzo institucional realizado por el Estado mexicano para expandir la cobertura y asegurar el derecho a realizar la educación secundaria a su población.

La población de 15 a 19 años que *accedió a la educación secundaria* creció de manera muy importante entre 1990 y 2005, ya que el porcentaje se incrementó en 21.6 puntos. Las diferencias sociales y territoriales de la población para acceder al servicio no se modificaron en un nivel estructural puesto que la cobertura se expandió de manera paralela entre las entidades federativas, aunque con claras diferencias entre ellas. En 1990 la proporción de población con acceso a la educación secundaria varió de 36.6% hasta 84.6% (rango de 48 puntos); el intervalo fue de 48.9% a 88.8% (rango de 39.9 puntos) en 2000. En cambio, fue de 66.7% a 93.1% en el año 2005, con un rango de 26.4 puntos. Tanto la desviación estándar como el coeficiente de variación disminuyeron su valor casi a la mitad entre 1990 y 2005, aunque la desigualdad entre las entidades federativas permaneció alta, a juzgar por la perseverancia de un rango de variación superior a 25 puntos. Véase tabla 5. Aun con grandes avances en materia de acceso, las entidades con un déficit superior al 25% de la población de 15-19 años en 2005, fueron casi las mismas con mayor exclusión en 1990: Chiapas, Michoacán, Guerrero, Oaxaca y Guanajuato (con la salvedad de Zacatecas).

En el periodo 1990-2000 el mayor incremento en la tasa de acceso a educación secundaria se presentó en Quintana Roo, Zacatecas, Oaxaca, Tabasco y Aguascalientes (de 15 a 17 puntos); sólo dos eran entidades con mayor rezago. Al mismo tiempo, la menor variación se identifica en Sonora, Tlaxcala, Baja California, Morelos y Distrito Federal (de 6.0 a 4.2 puntos), cuatro de ellos fueron de mayor tasa de escolarización. La relación entre la tasa de acceso en 1990 y la variación que sucedió en 1990-2000, fue significativa ($r = -0.709$). En un conjunto de entidades se verifica que a menor cobertura inicial, mayor el incremento en la tasa de acceso. La dinámica demográfica no deja de hacerse presente en casos de alta emigración o muy alta inmigración.

En el quinquenio 2000-2005 el mayor incremento en la tasa de acceso a la escuela secundaria más alta (de 14.3 hasta 17.8 puntos) se presentó en Chiapas, Oaxaca, Zacatecas, Guanajuato y Michoacán. La menor variación se observó en Baja California Sur, Nuevo León y el Distrito Federal. Existe una muy alta correspondencia entre la tasa de acceso en 2000 y la variación de 2000-2005 ($r = -0.925$). En la mayor parte de las entidades es observable la relación inversa: a menor cobertura inicial, mayor el incremento en la tasa de acceso a la escuela secundaria. Es muy probable que se combinen factores relacionados con la movilidad territorial de la población de 15 a 19 años captados en los registros censales (más que de la población de 12-14 años, en el momento de ingresar a la escuela secundaria), con factores diferenciales de atención a la demanda/expansión de la cobertura del nivel educativo.

En la variación de la tasa de acceso de la población a la educación secundaria otros factores se hicieron presentes, con distinto peso relativo. Del lado de la oferta, el sistema educativo se enfrentó a una heterogeneidad territorial mayor, con una disposición desigual de recursos (sean de la política compensatoria o de la política social). Otros factores son propios del grupo de edad (condición adolescente) o de las condiciones de la demanda –presión por trabajar, obtener ingresos, emigración laboral, matizados por desigualdades de género, entre otras. La dinámica demográfica interviene en la configuración del valor que adopta el indicador en cada territorio en dos sentidos: en lo que refiere a la población en el momento de demandar acceso a la escuela secundaria (por ejemplo, volumen de

población, concentración urbana, dispersión rural); o en los rasgos que alcanza el grupo de edad de 15 a 19 años, considerando su temprana movilidad territorial.

En el periodo 1990-2000 la variación de la tasa de acceso a la escuela secundaria tuvo una correspondencia modesta ($r=0.306$) con la TMCA de la población. Entidades con una TMCA negativa reportan alto incremento en la tasa de acceso, destacando entidades de alta emigración a Estados Unidos (Durango, Zacatecas; en otro plano, Coahuila y Sinaloa). Entidades una TMCA positiva muy alta tienen una mayor tasa de acceso, destacando Tabasco y Quintana Roo; en segundo plano, Campeche y Querétaro. Lo anterior se confirma de manera directa al observar la variación de la tasa de acceso en relación con el *saldo demográfico del seguimiento de cohorte*, en el periodo (aunque $r= -0.196$). Oaxaca, Durango y Zacatecas reportan alto incremento en la tasa de acceso la mayor pérdida de población de la cohorte. En el otro extremo de la distribución, Quintana Roo reporta la mayor ganancia de población y la más alta mejora en la tasa de acceso. La misma tendencia puede describirse -con poca variación- al observar la correspondencia entre la variación de la tasa de acceso y el porcentaje de *población inmigrante interestatal* ($r= -0.178$).

En 2000-2005 se presentan cambios. Primero, parece no haber relación entre la TMCA de la población y la variación de la tasa de acceso a la escuela secundaria ($r=0.007$). Segundo, en contraste, la relación entre la mejora de la proporción de acceso y las medidas de movilidad territorial de la población no sólo es moderada/significativa, sino inversa. La variación de la tasa de acceso y el *saldo demográfico de la cohorte*, $r= -0.595$; con el porcentaje de *población inmigrante interestatal*, $r= -0.483$. En el primer caso destaca que en entidades con TMCA negativa haya mayor variación del acceso a secundaria (Michoacán, Sinaloa, Tabasco). Entidades con TMCA cercana o igual a 0 y alta variación del porcentaje de acceso (Zacatecas, Oaxaca, Guanajuato). En contraste, tres entidades con muy alta TMCA de su población tienen un comportamiento diferencial: Baja California Sur, muy baja mejora; Quintana Roo, muy alta mejora; Baja California, con una variación moderada en la tasa de acceso. Lo que puede indicar que los flujos migratorios de cada región tienen un perfil de escolaridad diferente.

En el segundo caso, entidades con una muy alta pérdida de *población de la cohorte* (superior a 10%) tienen una mejora de la tasa de acceso a la escuela secundaria superior a 11.5% y hasta 16.1%. Destacan Oaxaca, Guerrero, Zacatecas, Michoacán, Hidalgo, San Luis Potosí y Veracruz. En otro sentido, entidades con alta ganancia de población (superior a 5%) tienen de la menor variación en la tasa de acceso (Nuevo León y Baja California Sur), mientras que otras tuvieron una variación moderada (Quintana Roo y Baja California). Lo anterior coincide en lo fundamental cuando se observa la distribución de las entidades con base en la relación con el *porcentaje de población inmigrante*.

La dinámica de la población de 15 a 19 años afecta a la observación y medición del proceso de expansión de la cobertura de la educación secundaria, en el marco de su obligatoriedad. Si bien se trata de coeficientes de correlación con poca o moderada significancia en referencia al conjunto de datos de las entidades, al observar los extremos de la distribución y su correspondencia, es posible identificar entidades en las que con claridad la variable demográfica modifica la tasa de acceso a la escuela secundaria, de la población de 15 a 19 años. Esto representa que en varias entidades –con pérdida de población por emigración interestatal o internacional—la proporción de jóvenes con acceso a la escuela secundaria es superior gracias a la ausencia de otra parte de la población, sin acceso (Zacatecas, Oaxaca, Michoacán). A la vez, en otras entidades la proporción de jóvenes con acceso a la escuela secundaria se modificó de manera importante, gracias a que se trata de estados atractivos para población con medio o alto perfil educativo (Quintana Roo, Baja California). No resulta posible distinguir cuál es el efecto directo

de las políticas de expansión de la cobertura implantadas por los gobiernos locales, aunque es claro que su ejecución e impacto es diferencial en los períodos 1990-2000 y 2000-2005; toda vez que no hay una tendencia continua del esfuerzo de las entidades (en unas es mayor en el primero periodo, en otras, en el segundo), ni una influencia de la dinámica demográfica lineal (influye más en unas entidades en el primero periodo, o en otras, en el segundo).

TABLA 5. PORCENTAJE DE POBLACIÓN DE 15 A 19 AÑOS CON ACCESO A LA EDUCACIÓN SECUNDARIA Y QUE LA ABANDONÓ, SEGÚN ENTIDAD FEDERATIVA Y SU VARIACIÓN. REPÚBLICA MEXICANA, 1990-2005

Entidad	% de población con acceso a educación secundaria ↓			% de población que abandonó la educación secundaria			Variación del % de población con acceso a educación secundaria		Variación del % de población que abandonó la educación secundaria	
	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J
Año	1990	2000	2005	1990	2000	2005	1990-2000	2000-2005	1990-2000	2000-2005
Distrito Federal	84.67	88.84	93.14	16.38	14.44	10.54	4.18	4.29	-1.94	-3.90
Nuevo León	79.07	85.24	91.03	12.21	9.54	8.01	6.16	5.80	-2.67	-1.53
Sonora	76.68	82.66	90.18	17.92	15.40	12.36	5.98	7.52	-2.52	-3.04
Coahuila	70.37	82.14	89.47	14.46	12.17	9.74	11.77	7.33	-2.29	-2.43
México	73.47	80.94	88.10	15.01	13.42	9.78	7.46	7.17	-1.59	-3.64
Tamaulipas	68.77	79.15	87.95	13.56	13.37	10.00	10.38	8.80	-0.19	-3.37
Baja California Sur	72.91	81.00	86.91	17.15	14.56	10.59	8.10	5.91	-2.59	-3.97
Tabasco	57.77	73.33	86.87	14.50	16.23	10.64	15.56	13.54	1.73	-5.59
Sinaloa	67.92	75.25	86.62	13.89	12.96	10.24	7.34	11.36	-0.93	-2.73
Nayarit	66.30	78.07	86.59	13.97	13.43	10.06	11.77	8.52	-0.54	-3.37
Morelos	73.92	78.20	86.17	13.05	13.42	9.78	4.28	7.98	0.37	-3.64
Baja California	73.88	78.53	85.83	17.73	14.34	12.86	4.65	7.30	-3.39	-1.48
Tlaxcala	72.12	77.87	85.82	12.15	11.41	9.65	5.75	7.95	-0.74	-1.76
Hidalgo	59.45	74.22	85.82	13.33	14.29	9.39	14.78	11.59	0.95	-4.89
Quintana Roo	56.34	73.60	84.95	15.77	17.32	13.06	17.26	11.35	1.55	-4.26
Aguascalientes	61.32	76.35	84.76	13.89	12.86	9.79	15.03	8.41	-1.03	-3.07
Colima	65.07	76.16	84.27	15.24	15.86	11.34	11.09	8.11	0.62	-4.51
San Luis Potosí	58.38	71.74	83.97	14.79	16.33	11.82	13.36	12.23	1.54	-4.52
Durango	56.55	71.03	83.01	14.25	13.66	11.63	14.48	11.98	-0.59	-2.03
República Mexicana	62.66	72.05	82.48	14.07	13.81	11.29	9.39	10.43	-0.26	-2.52
Yucatán	56.87	68.68	82.35	15.10	17.10	14.82	11.81	13.67	2.00	-2.29
Campeche	55.99	69.33	81.78	14.95	16.92	14.38	13.34	12.45	1.97	-2.54
Querétaro	56.62	70.97	81.59	13.47	12.15	10.53	14.36	10.62	-1.32	-1.62
Chihuahua	58.22	71.38	81.34	13.58	12.61	10.90	13.16	9.96	-0.97	-1.71
Zacatecas	48.02	65.19	80.79	13.45	13.90	11.21	17.17	15.61	0.45	-2.69
Jalisco	58.75	70.87	80.63	13.76	14.07	11.46	12.12	9.76	0.31	-2.61
Veracruz	53.59	65.45	77.90	13.97	15.02	13.47	11.86	12.45	1.04	-1.55
Puebla	54.77	62.87	76.19	12.46	12.39	10.19	8.09	13.32	-0.08	-2.20
Guanajuato	46.98	60.93	75.73	12.99	12.82	11.33	13.95	14.80	-0.17	-1.49
Oaxaca	42.43	58.97	75.14	12.09	15.09	13.96	16.54	16.17	3.00	-1.13
Guerrero	52.97	60.64	73.31	13.44	15.43	13.94	7.66	12.68	1.99	-1.48
Michoacán	48.99	58.78	73.16	12.76	13.98	12.85	9.79	14.38	1.22	-1.13
Chiapas	36.65	48.92	66.73	10.87	12.73	12.89	12.27	17.80	1.86	0.16
Desv. Estándar	10.99	8.68	5.78	1.59	1.72	1.65				
Promedio	61.43	72.42	83.07	14.13	14.04	11.35				
Coeficiente de Variación	0.18	0.12	0.07	0.11	0.12	0.15				
Rango de Variación	48.01	39.92	26.41	7.05	7.78	6.81				
Coef. de Correlación	A-D	B-E	C-F				G-I	H-J		
	0.534	-	-				0.542	0.361		
	0.140	0.555								
Coef. de Correlación	<i>Con la Tasa media de crecimiento anual (TMCA)</i>					0.306	0.007	0.387	0.099	
	<i>Con el saldo demográfico del seguimiento cohorte</i>					-0.196	-0.595	-0.357	-0.129	
	<i>Con el % de población inmigrante interestatal</i>					-0.178	-0.483	-0.385	-0.336	

Nota: No incluye a la población que no especificó escolaridad. Fuente: INEGI. Censo de población y vivienda, 1990. Tabulados Básicos. INEGI. Censo de población y vivienda, 2000. Tabulados Básicos. INEGI. Conteo de población y vivienda, 2005. Tabulados básicos. *Cálculos propios.*

La expansión de la cobertura de los servicios de educación secundaria produjo un fenómeno nuevo. Hasta 1990 ($r=0.534$) en los territorios con mayor proporción de población con acceso a la escuela secundaria se presentaba la mayor tasa de abandono (las desigualdades socioeconómicas o culturales de la población se expresan durante el proceso, haciendo la diferencia entre permanecer o no). Y la inversa. En los territorios con menor tasa de acceso se observa la menor tasa de abandono. En este caso la selectividad socioeconómica y sociocultural operó antes del ingreso a la escuela. En el año 2000 ($r= -0.140$) la relación empieza a cambiar: territorios con mayor proporción de población con acceso, por efecto de la expansión, la tasa de abandono empieza a ser mayor (población que accede a la escuela no cuenta con las mínimas condiciones para permanecer en ella). Hasta que en 2005 ($r= -0.555$) se observa que en las entidades con menor proporción de acceso se presenta una mayor tasa de abandono.

La expansión acelerada del acceso no produjo las condiciones internas y externas a las escuelas para retener con mayor efectividad a los nuevos sectores sociales recién escolarizados en la educación secundaria; en particular, en las entidades con mayor rezago histórico en la cobertura de ese nivel educativo. En especial en el periodo 1990-2000 se presentó una relación de $r=0.542$, entre la variación en la tasa de acceso y la variación en la tasa de abandono; mientras que para 2000-2005 fue menor ($r=0.360$), pero en fenómeno no desapareció.

La proporción de población de 15 a 19 años que abandonó la educación secundaria se redujo de maneras muy limitada en el promedio nacional de 14.1% en 1990 a 11.3% en 2005, sólo 3.2 puntos porcentuales. Las diferencias entre las entidades se incrementaron debido a la mayor tasa de abandono en aquellas en las que más se expandió el porcentaje de acceso. En 1990 el porcentaje de abandono varió de 10.8% a 17.9 (rango 7.0); en 2000 el intervalo fue de 9.5% a 17.3%, con un rango superior, de 7.7 puntos, al de la década anterior. Para el año 2005, el intervalo fue de 8% a 14.8%, con un rango de 6.8, menos de un punto inferior al del quinquenio anterior. A diferencia de los indicadores analizados en secciones previas, en este caso tanto la desviación estándar como el coeficiente de variación se incrementaron de un año a otro, incrementando y diversificando las desigualdades entre las entidades federativas. En 1990 cuatro entidades con mayor tasa de abandono (y el más alto acceso) eran el Distrito Federal, Sonora, Baja California Sur y Baja California –la capital y la región noroeste. Para 2005, entidades con menores tasas de acceso tuvieron las mayores tasas de abandono, como Yucatán, Campeche, Veracruz, Oaxaca y Guerrero; todas en el sur-sureste del país.

En la reordenación regional de las tasas de abandono antes identificada, inciden diferencias que son efecto de la dinámica demográfica y territorial de la población, además de un conjunto de factores de tipo socioeconómico y sociocultural, así como factores internos de la vida escolar.¹⁰ Al poner en relación la TMCA de la población de 15 a 19 años con la variación del porcentaje de abandono en el periodo 1990-2000, se obtiene $r=0.387$, una relación poco *menos que moderada*, pero que *resulta significativa*. Primero, hay entidades con TMCA negativa que tienen crecimiento de la proporción de población que abandonó la escuela (Zacatecas, Veracruz) en las que a la vez hubo un incremento importante en la tasa de acceso a la escuela secundaria. Por otra parte, entidades con TMCA negativa reportan una alta disminución de población que no concluyó la educación secundaria: Nuevo León, Coahuila y Distrito

¹⁰ La fase expansiva de la educación secundaria en la década de los noventa en México coincide con una de las crisis económicas de mayor costo para la población, en términos de desocupación, mayor migración interna e internacional y baja en el nivel de ingresos de la población (tanto por la inflación como por la variación de la paridad cambiaria peso-dólar). Se ha documentado, para el periodo 1994-1996, un decenso en la matrícula de varios niveles educativos.

Federal; en las que se puede identificar una mayor eficiencia interna del sistema educativo y una emigración interestatal consistente, que modifica al indicador (Distrito Federal). Asimismo, entidades con TMCA positiva alta o muy alta, refieren una disminución en la tasa de abandono (Tlaxcala, Querétaro). Esto es, una disminución por efecto migratorio interno. En situación contraria, se ubican entidades con TMCA positiva y un incremento relevante en la tasa de abandono: destacan Campeche, Chiapas, Tabasco y Quintana Roo, sólo éste reporta una muy alta tasa de inmigración interestatal (una parte de esa población con educación secundaria incompleta).

La relación de la variación de la tasa de abandono con el *saldo demográfico del seguimiento de cohorte* confirma en una buena proporción la descripción anterior ($r = -0.357$). Entidades que pierden mucha población (Oaxaca, Zacatecas; Guerrero, Chiapas) y la tasa de abandono se incrementa en el periodo. Por su parte, entidades que ganan un alto porcentaje de población (Baja California, Baja California Sur y Nuevo León) a la vez reportan una disminución en la tasa de población sin secundaria concluida, probablemente con la influencia de migrantes con alto perfil educativo. Sólo en el caso de Quintana Roo, incrementa la ganancia de población inmigrante a la vez que incrementa el porcentaje de población que abandonó la escuela secundaria. Este patrón se reitera al buscar la relación entre la variación de la tasa de abandono y el *porcentaje de población inmigrante interestatal*, que resultó muy semejante ($r = -0.385$).

En el periodo 2000-2005 se aprecia un cambio importante. Primero porque en la mayor parte de las entidades se presentó una disminución en la tasa de población que abandonó la educación secundaria aun cuando la expansión de la tasa de acceso fue superior que en la década anterior. Esto ofrece indicios en relación con la reacción de los sistemas educativos locales para contener el abandono de la escuela y la operación de algunos programas pro-equidad en educación secundaria, de iniciativa, financiamiento y control federal (libro de texto gratuito para los alumnos; becas del programa *Oportunidades*, becas para madres adolescentes, entre otros). Tal gama de variables interviniéntes del sistema modifican la incidencia de variables demográficas relativas a la movilidad interna de la población, aun cuando no se puede apreciar el efecto del incremento de la emigración internacional de población del grupo de edad.

Con las anteriores consideraciones se observa que en el periodo 2000-2005 la correspondencia entre la TMCA de la población y la variación del porcentaje de población que abandonó la escuela es casi nula ($r=0.099$). La correlación entre la disminución de la tasa de abandono y el *saldo demográfico de la cohorte* es muy limitado ($r= -0.129$); y sólo cobra relevancia al relacionarse con el *porcentaje de población inmigrante interestatal* ($r= -0.336$).

Una alta disminución de la tasa de abandono coincide con una *TMCA negativa* en el Distrito Federal, Sinaloa, Michoacán y Tabasco. Asimismo, una muy alta reducción de la tasa de abandono se presenta en las entidades con más alta TMCA positiva: Baja California Sur, Quintana Roo y Baja California. Entidades con gran pérdida en el *seguimiento de cohorte* tuvieron una baja significativa en la tasa de abandono (San Luis Potosí, Hidalgo y Tabasco). Entidades con moderada y alta ganancia de población tuvieron alta disminución en la proporción de población que abandonó la educación secundaria (Baja California Sur y Quintana Roo).

Es posible afirmar que el gobierno federal mexicano decretó la obligatoriedad de la educación secundaria en una coyuntura demográfica favorable. La expansión de la cobertura de ese nivel educativo sucedió en una etapa de la transición demográfica en la que se contrajo la TMCA del grupo de edad (12-14 años). De 0.14 en 1990-2000; ascendió a 0.63 en 2000-2005, en el país. Sin embargo, el sistema educativo nacional

enfrentó al menos tres retos, dos externos y uno interno. El primero era la suma desigualdad histórica y territorial en la distribución de oportunidades de acceso, misma que había que remontar. El segundo fueron —siguen siendo— las desigualdades socioeconómicas y características socioculturales tanto de los territorios (entidades y comunidades) como de las familias, que hacen selectivo *el acceso* a la educación secundaria. Y tercero, el desarrollo de la capacidad institucional para retener en la escuela a la nueva población que por primera vez accedía a la educación secundaria.

El resultado es paradójico. Se expandió la cobertura pero, en un primer ciclo, incrementó y redistribuyó en la sociedad y el territorio las tasas de abandono. Las entidades de alta marginación socioeconómica a la vez tuvieron mayor proporción de acceso-abandono de la escuela secundaria. También, entidades con tradición migratoria internacional o con condiciones para una mayor expulsión de trabajadores —dado el ciclo recurrente de crisis en el país, luego de 1976: 1982, 1987, 1994— tuvieron un comportamiento dual en su tendencia: mejoró la tasa de acceso a la educación secundaria, a la vez, disminuyó la tasa de abandono. Probablemente, por la ausencia de los jóvenes en el momento censal (Zacatecas, Michoacán, Durango, Sinaloa, Guanajuato, por ejemplo). Lo anterior permite afirmar que la dinámica demográfica —menor tasa de crecimiento por la reducción de la tasa de fecundidad femenina, mayor emigración internacional e inmigración interestatal— influye de manera directa tanto en la distribución de oportunidades de acceso como en la posibilidad de culminar la educación básica obligatoria.

4. PARA CONCLUIR

- La variación de los indicadores de acceso y permanencia en la educación básica obligatoria, de la población de 15 a 19 años, tuvieron una moderada pero significativa relación con las tendencias demográficas y la movilidad territorial del grupo etario, en los períodos 1990-2000 y 2000-2005. Esto es evidente en las entidades federativas de alta emigración y en las de alta inmigración.
- No es posible establecer una correlación directa y lineal entre la dinámica demográfica y la variación de los indicadores de acceso y permanencia de la población en la educación básica, delimitando o aislando los efectos de la acción del sistema educativo nacional o de los sistemas educativos locales, a través de las políticas y programas compensatorios.
- Los resultados del sistema educativo nacional registran un paralelismo entre el incremento del acceso a la escuela primaria y la mejora de la permanencia en una alta proporción de las entidades. Lo que se constituye en una evidencia indirecta de que los programas compensatorios federales favorecieron el incremento de la retención en la escuela primaria.
- Sin embargo, las mejoras pudieran atribuirse más a los efectos de los programas federales (compensatorios y de política social), que al despliegue de iniciativas locales de las entidades federativas en el marco de la descentralización del sistema educativo nacional.
- El incremento en la proporción del acceso a la educación secundaria, desigual e inconsistente entre los períodos observados, puede ser atribuido al esfuerzo institucional de los gobiernos locales, aunque apoyados con recursos fiscales transferidos por el gobierno federal.
- Las mejoras en la tasa de retención en la escuela secundaria --aunque limitadas-- reflejan esfuerzos institucionales de los gobiernos locales, sobre todo cuando para ese nivel sólo se

plantearon y operaron programas pro-equidad de origen federal, limitados a algunas variables como libros de texto gratuitos, becas o apoyos para transporte.

- Sin embargo, los gobiernos locales enfrentan un conjunto de dificultades para resolver las persistentes tasas de abandono, al estar asociadas a factores "estructurales" de tipo sociocultural o socioeconómico (del lado de la demanda); de tipo político-institucional o institucional-curricular (del lado de la oferta). Factores que no han sido analizados en este trabajo exploratorio.

Se ha demostrado que la dinámica demográfica modificó el registro, la observación y la medición de las variaciones en las oportunidades de acceso y permanencia en la educación básica. La población se mueve en el territorio. Con ello favorece el incremento o decremento de los indicadores geo-referenciados. Lo que parece ser acción del sistema, es efecto de la población. Se ha de cuestionar la dinámica demográfica subyacente a los datos censales, para ponderar la medición y, sobre todo, el juicio.

El Estado mexicano no tuvo la capacidad para garantizar con equidad el acceso de la población a la educación básica obligatoria, en particular a la escuela secundaria, en los 12 años transcurridos luego de su decreto. La transición y la coyuntura demográficas han resuelto una parte importante de la incapacidad de la administración educativa para satisfacer con oportunidad, suficiencia y equidad un precepto constitucional, referido al derecho a la educación básica de calidad. Las desigualdades territoriales en el acceso de la población a la educación secundaria no fueron superadas, en la medida en que persistieron exclusiones en la educación primaria, por falta de acceso o por baja permanencia. Más grave es la persistencia de la exclusión de aquellos que tuvieron la oportunidad de acceder, no contaron con las condiciones para permanecer en la escuela secundaria. Se puede afirmar que las condiciones de inequidad que producen exclusión subsisten en lo esencial, aun cuando se haya incrementado la matrícula de la educación básica obligatoria y en particular de la escuela secundaria en México.

Las políticas basadas en la igualdad de oportunidades, en la equidad y en la perspectiva compensatoria permitieron que la variación de los indicadores de acceso y permanencia de la población de 15 a 19 años fuera muy significativa en educación primaria y moderada en el caso de la educación secundaria, en el periodo observado en la mayor parte de las entidades (de manera especial en las entidades que reportaban los mayores déficit en 1990). Sin embargo, es notorio que los desequilibrios territoriales subsistieron a pesar de las estrategias de focalización de entidades federativas, regiones, municipios o aún localidades, escuelas y familias. Las entidades con los indicadores más bajos persistieron en esa posición, según sus indicadores promedio. Las entidades con las tasas más altas de acceso y permanencia conservaron esa condición. Pareciera que hubo un avance "inercial", como ya sostenía Felipe Martínez Rizo (2002), con base en los datos de 1980, 1990 y 2000. Es probable que todo el esfuerzo nacional por la equidad de la educación básica se esté invirtiendo en el nivel micro, en las pequeñas y dispersas localidades rurales, en barrios y colonias urbano-marginales. Pero las estructuras de la desigualdad socioeconómica son también estructuras de desigualdad territorial. Estructuras que favorecen una dinámica demográfica que incide en el comportamiento de la demanda de oportunidades educativas, que se escapa a las estrategias operativas de programas de intervención, aún de las más focalizadas. Los tomadores de decisiones de políticas para la equidad de la educación básica han de visualizar las dinámicas territoriales y demográficas que condicionan la eficacia de los programas y proyectos. Los analistas, a la vez, hemos de desarrollar herramientas de análisis territorial y sociodemográfico para captar las tendencias de la población que modifican las mediciones basadas en fuentes censales,

ciertamente estáticas e insuficientes para dar cuenta de la compleja realidad de la población y la geografía nacional.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguerriodo, I. (2002). ¿Puede la educación satisfacer en Argentina las expectativas de los pobres? En: Reimers, Fernando (coord.). *Distintas escuelas, diferentes oportunidades. Los retos para la igualdad de oportunidades en Latinoamérica*. Madrid, Ed. La Muralla.
- Ames Ramello, P. (ed.) (2006) *Las brechas invisibles. Desafíos para una equidad de género en la educación*. Lima: IEP, 2006.
- Backhoff, E. et al (2007). *Factores escolares y aprendizaje en México. El caso de la educación básica*. México, INEE.
- Behrman, J.R., Sengupta, P. y Todd, P. (2000). *The impact of Progresa on achievement test scores in the first year. Final report*, Washington, DC: International Food Policy Research Institute.
- Bolívar, A. (2005). Equidad Educativa y Teorías de la Justicia. *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 3(2), pp. 42-69. <http://www.rinace.net/arts/vol3num2/art4.pdf>. Consultado el (6 de agosto de 2008).
- Bracho, T. (2001). El rezago educativo en México: ¿desigualdad social o diversidad cultural? *Educación 2001*, abril, núm. 71
- Bracho, T. (2002). Desigualdad educativa. Un tema recurrente. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 16).
- Bracho, T. (2002b). Pobreza y educación en México 1984-1996., En: Reimers, F. (coord.). *Distintas escuelas, diferentes oportunidades. Los retos para la igualdad de oportunidades en Latinoamérica*. Madrid: Ed. La Muralla.
- De Ketele, J.M. (2004). El fundamento de las políticas educativas: una educación de calidad para todos. En: García Huidobro, Juan Eduardo (Ed.) *Políticas educativas y equidad. Reflexiones del seminario internacional*. Santiago de Chile, Ford Fundation, UNESCO, UNICEF, Universidad Alberto Hurtado, octubre.
- Diez, R. (2001). *Jóvenes y empleo en los noventa*. Montevideo: Cinterfor
- Fajardo, M. (2004). América Latina: políticas educativas de acción afirmativa. Situación, tendencias, perspectivas. En: García Huidobro, Juan Eduardo (Ed.) *Políticas educativas y equidad. Reflexiones del seminario internacional*. Santiago de Chile, Ford Fundation, UNESCO, UNICEF, Universidad Alberto Hurtado, octubre.
- García, A.M. (2006). *Promedio de escolaridad y nivel de desigualdad de años de escolaridad en las entidades y municipios de la República Mexicana*. México, Instituto Nacional de Evaluación Educativa, Junio. Colección cuadernos de investigación 22.
- Gertler, P.; Patrinos, H.; y Rubio-Codina, M. (2006). *Empowering parents to improve education: evidence from rural Mexico*, World Bank Policy Research Working paper 3935, junio, Washington, DC: World Bank.

- Ezpeleta, J.; Weiss, E. (coord.). (1994). *Programa para Abatir el Rezago Educativo (PARE). Evaluación Cualitativa de Impacto, Informe Final.* México: DIF.
- Ezpeleta, J.; Weiss, E. y colaboradores (2000). *Cambiar la escuela rural. Evaluación cualitativa del Programa para Abatir el Rezago Educativo.* México: CINVESTAV- DIF.
- González, M.T. (2006). Absentismo y abandono escolar: una situación singular de la exclusión educativa. *REICE-Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 4(1), pp. 82-99. <http://www.rinace.net/arts/vol4num1/art1.pdf> Consultado el (10 de enero de 2008).
- INEE (2005). *La calidad de la educación básica en México, Informe Anual 2005.* México, Instituto Nacional de Evaluación Educativa.
- INEE (2007). *La educación para poblaciones en contextos vulnerables. Informe anual 2007.* México, Instituto Nacional de Evaluación Educativa.
- INEGI (1992). *XI Censo general de población y vivienda, 1990. República Mexicana, resumen general.* México.
- INEGI (2001). *XII Censo general de población y vivienda, 2000. República Mexicana, resumen general.* México.
- INEGI (2006). *II Conteo de población y vivienda, 2005. República Mexicana, resumen general.* México.
- López, N. (2005). *Equidad educativa y desigualdad social. Desafíos de la educación en el nuevo escenario latinoamericano.* Buenos Aires, IIPE – UNESCO, 2005.
- Machado, A.L., et al. (2004). Introducción. En: García Huidobro, Juan Eduardo (Ed.) *Políticas educativas y equidad. Reflexiones del seminario internacional.* Santiago de Chile, Ford Foundation, UNESCO, UNICEF, Universidad Alberto Hurtado, octubre.
- Martínez Rizo, F. (2002). "Nueva visita al país de la desigualdad. La distribución de la escolaridad en México, 1970-2000". *Revista Mexicana de Investigación Educativa.* México, sept.-dic., vol. 7, núm. 16, pp. 415-443.
- Martínez Rizo, F. (2003). *Calidad y equidad en la educación. 20 años de reflexiones.* México, Santillana.
- Medrano, V. (2008). *Panorama General de la Política Educativa en México.* México, INEE, Agosto, documento de trabajo.
- Muñoz Izquierdo, C.; Ahúja, R.; Noriega, C.; Schurman, P.; Campillo, M. (1995). Valoración del impacto educativo de un programa compensatorio, orientado a abatir el rezago escolar en la educación primaria. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos, XXVI(4).* México: CEE.
- Muñoz Izquierdo, C. (1998) *Origen y consecuencias de las desigualdades educativas:* México, FCE.
- Muñoz-Izquierdo, C. y Magaña Rodríguez, R. (2008). Un acercamiento a la eficacia de los Programas del gobierno federal orientados a mejorar la calidad de la educación básica. *Revista Mexicana de Investigación Educativa, 13(39)*, pp. 1165-1194
- Navarro, J.C. (2006). *Dos clases de políticas educativas. La política de las políticas públicas.* www.preal.cl. Documento No. 36.

- Ordorica, M. (2008). Evolución de la población en México, 1980-2005, conforme a la hipótesis de una tasa de crecimiento demográfico logística. *Estudios demográficos y urbanos*, 23, núm. 3 (69), pp. 455-479.
- OREALC/UNESCO (2004). *La conclusión universal de la educación primaria en América Latina: ¿estamos realmente tan cerca?* Informe Regional sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio Vinculados a la Educación. Santiago de Chile, OREALC.
- OREALC/UNESCO Santiago (2007). *Educación de calidad para todos, un asunto de derechos humanos.* II Reunión Intergubernamental del Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (EPT/PRELAC) 29 y 30 de marzo de 2007; Buenos Aires, Argentina.
- UNESCO- OREALC (2008) Situación *Educativa de América Latina y el Caribe: garantizando la Educación de Calidad para Todos.* Informe Regional de Revisión y Evaluación del Progreso de América Latina y el Caribe hacia la Educación para Todos en el marco del Proyecto Regional de Educación (EPT/PRELAC) -2007. Santiago, Chile, agosto.
- Paqueo, V. y López-Acevedo, G. (2003). *Supply-side school improvement and the learning achievement of the poorest children in indigenous and rural schools – The case of PARE*, World Bank Policy Research Working Paper, núm., WPS 3172, Washington, DC: World Bank.
- Poder Ejecutivo Federal-México (1992). *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica.* Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 19 de Mayo de 1992.
- Poder Ejecutivo Federal-México (1993). Ley General de Educación. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de julio de 1993.
- Reimers, F. (1999). El estudio de las oportunidades educativas de los pobres en América Latina. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, Vol. XXIX, Núm. 1.
- Schultz, T.P. (2000). *The impact of Progresa on school enrollments*, Washington, DC: International Food Policy Research Institute.
- Skoufias E. y McClafferty, B (2001). *¿Is Progresa working? Summary of the results of an evaluation by IFPRI*, FCND discussion paper núm. 118, Washington, DC: International Food Policy Research Institute.
- Skoufias E. y Shapiro, J. (2006). *Evaluating the impact of Mexico's Quality Schools Program: The pitfalls of using nonexperimental data*, World Bank Policy Research Working Paper Series núm. 4036, Washington, DC: World Bank.
- Tenti, E. y Torres, R.M. (2000). *Políticas educativas y equidad en México: La experiencia de la Educación Comunitaria, la Telesecundaria y los Programas Compensatorios*. México, Secretaría de Educación Pública.
- Tomasevski, K. (2004). *Indicadores del derecho a la educación*. México, Revista del IIDH, vol. 40
- Ulloa, M.I. (2006) Las exclusiones en la educación básica en Chiapas, Yucatán y el Distrito Federal. En: Girardo, C.; de Ibarrola, M.; Jacinto, C.; Mochi, P. (Coords.) *Estrategias educativas y formativas para la inserción social y productiva*. Montevideo: Cinterfor/OIT, 287 p.
- World Development Indicators Database.* www.worldbank.org Consultado junio de 2009

Yurén, T., De la Cruz, M., Cruz, A., Araújo-Olivera, Stella, S. y Estrada, M.J. (2005, Febrero 8). Mundo de la vida versus *habitus* escolar: El caldo de cultivo del rezago educativo en un México de migrantes, *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 13 (13), <http://epaa.asu.edu/epaa/v13n13/> Consultado Agosto de 2008

<http://www.observatorio.org.mx> Comunicados OCE sobre Políticas y programas Abril 1, 2003. Consultado Agosto de 2009.

http://www.conaliteg.gob.mx/?id_page=5) Consultado Agosto de 2009