

## Mejorar la cobertura en educación básica \*

### Presentación

La colección de breviaros que iniciamos con este número, se dirige a todas aquellas personas cuyas tareas se enfocan, entre otras, a definir y orientar las políticas y acciones educativas en los diferentes niveles de decisión. Su propósito es describir, de manera sintetizada, algunos de los resultados de evaluación y estudios diversos que el INEE ha desarrollado, con la expectativa de abrir

un espacio de reflexión sobre los grandes problemas nacionales en materia de educación y proporcionar elementos que fundamenten y enriquezcan las políticas educativas.

En esta ocasión, damos voz a uno de los temas centrales del sistema educativo: el problema de la cobertura, que corresponde a la medida en que la oferta escolar hace efectivo el derecho que tienen niños y jóvenes de acceder a la enseñanza que un país define como obligatoria. Por ello referimos que la calidad de un

sistema educativo comienza con su cobertura, requisito elemental para que otras dimensiones de la calidad puedan darse, en especial el nivel de aprendizaje.

Ahora bien, no obstante el empeño y compromiso que un país pueda mostrar, la escolarización de la población enfrenta problemas específicos dependiendo de las características contextuales de cada sociedad. Veamos algunos de los rasgos principales que ofrece México al respecto.

### Dimensiones de la población

La combinación de una población numerosa –México es el onceavo país más poblado del mundo– con una proporción de ella en edad escolar todavía considerable, y una proporción atendida en educación básica bastante alta también, sobre todo en el nivel de primaria, hace que el sistema sea enorme.

Aunque tiene menos habitantes en total que Japón y Rusia, por citar dos países, México cuenta con más alumnos en educación básica, lo cual se explica si se observa que tiene también una población más joven, con una proporción de personas de tres a 15 años de edad mayor que la de esos países, como puede ser constatado en la tabla 1.

Las grandes dimensiones del sistema educativo nacional y de los sistemas de las entidades federativas se-

**TABLA 1. POBLACIÓN TOTAL Y POBLACIÓN DE 0 A 14 AÑOS, EN MÉXICO Y OTROS PAÍSES**

Lugar mundial	País	A. Población total (millones)	B. Población 0-14 años %	C. Población 0-14 años (millones)
7	Bangladesh	146.700	38.3	56.186
8	Rusia	143.200	16.5	23.628
9	Japón	127.700	14.3	18.261
10	Nigeria	124.000	44.6	55.304
11	México	104.214	31.4	32.727
12	Alemania	82.500	15.2	12.540
15	Turquía	71.300	30.7	21.889
20	Francia	60.100	18.6	11.179
21	Reino Unido	59.300	18.7	11.089
26	Corea del Sur	47.700	20.3	9.683

Fuentes: A: *Anuario El País 2004*, datos Fondo de Población de Naciones Unidas; B: *Informe sobre Desarrollo Humano 2004*, PNUD. C. Estimado de A y B. Para México, Conapo, Proyecciones de Población 2000-2030.

\*La información de este breviarío, expuesta aquí de manera adaptada para cubrir el objetivo, se encuentra ampliamente desarrollada en *La Calidad de la Educación Básica en México. Resultados de Evaluación Educativa 2004*. México, INEE, cuya versión electrónica puede consultarse en [www.inee.edu.mx](http://www.inee.edu.mx)

guirán siendo, por sí mismas, un reto importante: las entidades federativas más pobladas tienen más habitantes que algunas naciones, y aun los estados más pequeños cuentan con una población comparable a la de algunas de ellas.

No obstante lo anterior, para la educación básica de México –que es el subsistema que para efectos de este trabajo nos interesa destacar– las primeras décadas del siglo XXI serán un periodo favorable desde el punto de vista demográfico, dado el menor crecimiento del grupo de tres a 15 años de edad. Así, el perfil demográfico de nuestro país

se irá acercando paulatinamente a los de mayor desarrollo.

La situación de la educación mexicana se entiende a la luz de su historia y del contexto demográfico, económico, social y cultural que le sirve de soporte. El contexto incluye elementos favorables al desarrollo educativo y otros que le plantean dificultades.

Por ejemplo, la desigual distribución de recursos económicos entre las entidades federativas, y la coincidencia de factores favorables en unas y desfavorables en otras, dificulta los esfuerzos del sistema educativo por arrojar resultados satisfactorios en todos los lugares.



## Cobertura y tamaño de las escuelas

2 Sin duda, un factor importante de la calidad es el tamaño mismo del sistema educativo, así como la mayor o menor dispersión de los alumnos en relativamente pocas escuelas grandes, las cuales suelen contar con más y mejores recursos humanos y materiales, o en numerosas escuelas minúsculas, muchas veces en condiciones precarias.

El número de escuelas depende no sólo del total de alumnos, sino también del tamaño de los planteles: si hay muchos grandes, con todos los grados del nivel de que se trate, y varios grupos en cada grado, el número de planteles será menor que en el caso contrario, en el cual existan numerosas escuelas pequeñas, con pocos alumnos en un solo grupo en cada grado o, inclusive, sin todos los grados del nivel.

El tamaño de las escuelas tiene que ver con el grado de urbanización de la población de una entidad: sólo hay escuelas de organización completa y grandes en localidades urbanas, las cuales tengan suficientes habitantes cuyos niños justifiquen tal tipo de planteles. Por el contrario, en localidades urbanas pequeñas y, sobre todo, en localidades rurales, hay un gran número de pequeños planteles: en primaria escuelas multigrado y cursos comunitarios del Conafe; en secundaria, un gran número de telesecundarias.

En el nivel de preescolar, además de diferencias en el tamaño de los planteles, hay diferencias importantes en la cobertura, ya que la obligatoriedad de los tres grados de ese nivel comienza a entrar en vigor en forma paulatina.

La tabla siguiente nos permite observar el gran número de entidades de México, que aún presentan una alta concentración de escuelas multigrado.

TABLA 2. PRIMARIAS TOTALES Y MULTIGRADO POR ENTIDAD

Entidades	Total de primarias	Escuelas multigrado	
		%	Absoluto
Veracruz	9,800	48.9	4,792
Chiapas	8,461	58.5	4,950
Estado de México	7,406	14.1	1,044
Jalisco	5,896	36.4	2,146
Michoacán	5,781	39.8	2,301
Oaxaca	5,656	43.0	2,432
Guerrero	4,999	34.5	1,725
Puebla	4,499	38.5	1,732
Guanajuato	4,701	34.9	1,641
San Luis Potosí	3,474	49.6	1,723
Distrito Federal	3,382	1.2	41
Hidalgo	3,272	43.2	1,414
Chihuahua	2,892	37.9	1,096
Sinaloa	2,877	41.5	1,194
Durango	2,594	52.5	1,362
Nuevo León	2,528	26.1	660
Tamaulipas	2,427	39.8	966
Tabasco	2,161	50.8	1,098
Zacatecas	2,139	50.7	1,084
Sonora	1,841	31.6	582
Coahuila	1,813	26.1	473
Baja California	1,495	8.0	120
Yucatán	1,416	26.3	372
Querétaro	1,401	39.3	551
Nayarit	1,161	40.4	469
Morelos	1,007	11.7	118
Campeche	847	39.2	332
Tlaxcala	755	16.3	123
Quintana Roo	742	27.1	201
Aguascalientes	710	21.5	153
Colima	494	25.3	125
B. California Sur	407	31.5	128
NACIONAL	99,034	36.7	36,345

Fuente: INEE. Estimaciones a partir de la base de datos de DGPPP-SEP, ciclo escolar 2003-2004.

## Tasas netas de cobertura

Las tasas brutas de cobertura (calculadas considerando alumnos de cualquier edad inscritos entre el total de estudiantes de seis a 12 años, en el caso de primaria, y de 13 a 15 para secundaria), pueden estar sobreestimando o subestimando las cifras reales, por causas diversas; una de ellas es la existencia de alumnos en situación de extraedad. Su empleo se justifica solamente por la dificultad de contar con datos confiables sobre la edad de los alumnos, de manera que sea posible calcular *tasas netas*.

Para el INEE, es fundamental trabajar con tasas netas (calculadas considerando a los alumnos de seis a 11 años inscritos, entre el total de niños de la misma edad, para primaria; y para secundaria, alumnos de 12 a 14 o de 13 a 15 años inscritos, entre el total de jóvenes de los mismos rangos de edad), como muestran las cifras de la tabla 3, donde se observa un aumento mínimo en primaria, con un paso de la cobertura neta de 98.5 a 98.6 por ciento; y en secundaria de 70.1 a 72.1. Estas cifras son congruentes con las de deserción y eficiencia terminal en primaria y secundaria, las cuales hacen esperar incrementos, aunque sean pequeños, en el último ciclo, así como una cobertura muy superior en primaria, en comparación con secundaria.

Los datos de 2003-2004 confirman el diagnóstico hecho por el INEE en 2003: la cobertura neta en primaria es superior a la que parecen reflejar las cifras calculadas en la forma tradicional, con base en tasas brutas. La diferencia es aún mayor a la del ciclo anterior: la nueva tasa de cobertura bruta es incongruente con el regular avance registrado en ese nivel, que la tasa neta sí refleja. En secundaria, la cobertura neta sigue siendo muy inferior a la que muestran las cifras de cobertura bruta; sin embargo, la cobertura neta refleja mejor el esfuerzo del sistema educativo por ampliar su alcance en ese nivel.

**TABLA 3. COBERTURA NETA, PRIMARIA Y SECUNDARIA, POR ENTIDAD, CICLOS 2002-2003 Y 2003-2004**

N°	ENTIDAD	A. Cobertura neta en preescolar, 2003-2004	B. Cobertura neta en primaria		C. Cobertura neta en secundaria	
			2002-03	2003-04	2002-03	2003-04
01	Aguascalientes	54.5	97.6	97.9	75.2	77.6
02	Baja California	46.2	97.5	97.6	70.8	74.0
03	B. California Sur	62.4	103.2	104.3	80.5	80.7
04	Campeche	55.1	94.0	94.1	65.4	67.3
05	Coahuila	64.1	101.8	102.7	85.4	85.2
06	Colima	66.5	97.0	97.3	69.5	70.9
07	Chiapas	71.4	98.6	98.5	55.1	57.4
08	Chihuahua	50.3	94.4	92.8	65.4	67.0
09	Distrito Federal	70.2	104.9	104.3	90.3	91.3
10	Durango	54.0	98.6	99.3	71.6	73.7
11	Guanajuato	63.8	99.3	99.7	65.0	67.7
12	Guerrero	65.2	95.8	96.6	57.3	59.2
13	Hidalgo	56.4	100.3	99.4	75.7	77.9
14	Jalisco	59.5	97.6	97.4	69.7	71.2
15	México	45.7	98.4	98.3	70.9	73.3
16	Michoacán	55.1	96.2	95.0	62.3	63.4
17	Morelos	52.0	96.4	96.9	76.1	77.4
18	Nayarit	61.6	94.5	95.2	73.9	74.8
19	Nuevo León	61.1	98.9	100.5	78.5	80.7
20	Oaxaca	62.8	99.5	100.1	59.2	61.1
21	Puebla	64.8	97.5	97.5	63.5	66.3
22	Querétaro	63.8	100.0	100.9	71.1	73.5
23	Quintana Roo	55.6	97.5	98.1	68.6	71.2
24	San Luis Potosí	66.0	98.1	97.6	74.4	76.3
25	Sinaloa	55.4	94.5	96.0	71.4	72.3
26	Sonora	54.1	100.3	99.8	76.1	78.7
27	Tabasco	79.7	99.7	100.0	77.0	79.3
28	Tamaulipas	49.8	97.9	97.8	75.4	76.2
29	Tlaxcala	58.4	103.4	104.3	78.2	82.0
30	Veracruz	51.2	98.1	97.9	65.3	67.6
31	Yucatán	69.8	98.6	97.8	65.4	67.5
32	Zacatecas	65.1	97.2	96.9	76.3	77.8
	NACIONAL	58.6	98.5	98.6	70.1	72.1

Fuentes. Estimaciones del INEE, a partir de las bases de datos de la DGPPP-SEP, ciclos 2002-2003 y 2003-2004.

## El desafío de la cobertura y su gravedad

El tamaño de las cohortes de niños que llegan a la edad de asistir a la escuela está disminuyendo; la cohorte que deberá comenzar a ser atendida en el sistema educativo en 2005 tendrá menos de dos millones de individuos, lo cual no ocurriría desde la década de 1970. Esto facilitará alcanzar la meta de que todos los niños de tres a cinco años asistan a preescolar en 2008.

En preescolar hay pocos casos de retraso respecto a la edad normativa, pero sí hay anticipación en relación con ella: de los niños de cinco años, diez por ciento asiste a primero de primaria. Si se suman a quienes asisten a preescolar,

## ¿Qué hacer?

Los datos agregados a nivel nacional son importantes pero insuficientes para la toma de decisiones; ni siquiera los datos desagregados a nivel estatal son suficientes. Para acercarse a la cobertura total en primaria y secundaria, es necesario apuntar más fino: cada entidad debe analizar la situación a nivel regional, municipal y hasta de localidad, para que los esfuerzos puedan focalizarse de manera muy precisa, identificando los lugares en los cuales hay niños no atendidos para llevar la educación hasta ellos.

se tiene como resultado que la cobertura neta de este grado es ya casi 96 por ciento.

Los niños que cursan preescolar tienen más probabilidades de aprobar el primer grado de primaria, en el cual la reprobación es más fuerte y cuyos resultados son particularmente graves, porque definen en buena medida la trayectoria exitosa o destinada al fracaso de los alumnos, como ocurre en secundaria.

Mientras más rebasen la edad normativa, las probabilidades de los alumnos de reprobación de materias y grados aumentan, lo cual es antecedente de deserción. La situación de extraedad en secundaria se genera, a su vez, en los grados anteriores. Por ello, la mejora de la cobertura y la eficiencia terminal de la secundaria pasa por la reducción de la reprobación y la extraedad en primaria y llega hasta el nivel de preescolar.

A los 14 años, 15.4 por ciento de los jóvenes está un grado abajo del tercero de secundaria, el cual debería estar cursando según la normatividad, y un diez por ciento adicional está retrasado dos o más años. Esto no significa que el resto esté en tercero; sólo un 44 por ciento se encuentra en esa situación; alrededor de siete por ciento más está incluso adelantado un grado. El resto, algo más de veinte de cada cien jóvenes, ha abandonado la escuela a esa edad.

Poco menos de dos por ciento de las personas de 12 a 15 años declara no haber asistido nunca a la primaria, y un 4.6 por ciento adicional no la terminó. Son cifras porcentuales pequeñas, pero representan miles de personas: unos cuarenta mil niños de cada cohorte se quedan todavía sin escuela cada año. Se trata, sin duda, de quienes deben vivir en condiciones que dificultan más la asistencia: niños de familias campesinas indígenas que viven en comunidades muy pequeñas y apartadas, o migrantes. Cien mil más de cada cohorte no logran terminar la primaria.

En primaria la cobertura es ya cercana al cien por ciento, pero la proporción de niños en situación de extraedad sigue siendo un problema serio, y repercute directamente en la menor cobertura y eficiencia terminal de la secundaria. A los 11 años sólo un 72 por ciento está en sexto grado, como establece la normatividad, o incluso asiste ya a primero de secundaria; la mayoría del 28 por ciento restante se encuentra en la escuela, pero retrasado respecto a la edad normativa un año (17.3 por ciento) o más (10.5 por ciento).

La secundaria, con la enseñanza media superior, corresponde a las cohortes más numerosas que debe atender actualmente el sistema educativo. Por otra parte, la etapa de los 12 a los 18 años de edad es particularmente delicada. Una buena educación en esa edad es crucial para la vida adulta de los jóvenes, así como para el desarrollo económico y el funcionamiento de una democracia. Por ello, que más de veinte por ciento de jóvenes de cada cohorte no terminen la secundaria, ni siquiera tres o cuatro años después de lo estipulado, es uno de los aspectos que debería reclamar prioritariamente la atención de autoridades, maestros y familias.

El reto más claro de la educación básica en México sigue siendo asegurar efectivamente la cobertura universal en el nivel de secundaria. La reprobación sigue siendo alta y explica que la deserción permanezca también en cifras elevadas; esto, a su vez, impide que la eficiencia terminal mejore sustancialmente.



Instituto Nacional para la  
Evaluación de la Educación

[www.inee.edu.mx](http://www.inee.edu.mx)

[inee@ineemexico.org](mailto:inee@ineemexico.org)

José Ma. Velasco 101, Col. San José Insurgentes, CP 03900, México, D.F. Tels. 5482 0900, Exts. 1034 y 1050

### **Colección Breviarios**

Edición a cargo de la Dirección de Comunicación y Difusión del INEE

### **Coordinación editorial:**

Miguel Á. Aguilar R.  
Beatriz Cepeda Hinojosa

### **Diseño gráfico, fotografía y composición electrónica:**

Juan Cristóbal Ramírez Peraza

Primera edición 2005