

Diagnóstico de la educación básica en Baja California

Revista Latinoamericana de Estudios Educativos (México), vol. XIX, núm. 2, pp. 85-103

Ana María Amador Mejía
Dirección de Evaluación Educativa,
Secretaría de Educación y Bienestar
Social. Baja California

INTRODUCCIÓN

En el contexto de descentralización del Sistema Educativo Nacional, iniciado a partir de la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, en mayo de 1992, las entidades federativas han asumido una mayor responsabilidad en la toma de decisiones. Por ello, Baja California reafirma su convicción de conducir con orden la educación, con objeto de preparar a los niños y jóvenes en la excelencia educativa para enfrentar los retos presentes y futuros.

En este marco se ubica el proyecto de integración del Sistema Educativo de Baja California, que constituye una prioridad del actual gobierno para garantizar el éxito del Programa Educativo de la entidad y lograr la modernización orgánica del sector.

Derivado de este proceso surge la necesidad de elaborar un diagnóstico de la calidad de la educación básica, para conocer el estado actual de la educación en el estado.

Para llevar a cabo este diagnóstico, fue necesario integrar un equipo de trabajo con profesionales de la educación adscritos en ambos organismos (SEBSISEP), quienes han sido los responsables del proceso y han construido los indicadores a partir de la concentración de cuadros estadísticos, del análisis de información y la redacción de los índices por apartado y nivel.

Asimismo, ha sido importante la participación del Centro de Estudios Educativos A. C. (CEE), quien ha brindado asesoría y capacitación en las distintas etapas de este estudio, aportando su metodología de análisis de información estadística y experiencia en la elaboración de diagnósticos de educación básica.

El diagnóstico se elaboró a partir de un informe de resultados de la investigación denominado precisamente "Diagnóstico de la Calidad de la Educación Básica en Baja California"; éste contempla siete apartados: Marco contextual, Marco de política educativa, Marco metodológico, Análisis de equidad, Análisis de eficacia externa, Recuperación de la experiencia estatal y finalmente el apartado de Síntesis y Recomendaciones.

Cabe aclarar que se presentan los principales resultados obtenidos para el apartado equidad y eficacia externa del Sistema Educativo de Baja California, en el periodo comprendido entre 1989 y 1996.

I. METODOLOGÍA

El diagnóstico de la calidad de la educación básica en Baja California busca ofrecer información confiable y pertinente para identificar algunos de los problemas y aciertos relacionados con la calidad en la educación. Sin duda, es importante el disponer de un diagnóstico preciso, pues éste se convierte en un elemento estratégico para la planeación, ya que la toma de decisiones fundamentada en un conocimiento cada vez mejor de la realidad educativa, permitirá el empleo más eficiente de los recursos y una distribución más equitativa entre la población.

Puesto que este diagnóstico aborda aspectos de calidad educativa, es necesario exponer brevemente el concepto que sustenta este estudio. Aunque no es posible hablar de un concepto teórico, para los fines de este trabajo entenderemos por calidad de la educación una condición que supone la presencia de cuatro aspectos o dimensiones que caracterizan un sistema educativo y la educación que ofrece.

El primero es la relevancia, que tiene que ver con la capacidad del sistema (o del nivel, o de la escuela) de propiciar el desarrollo de aprendizajes útiles, significativos, relacionados con la vida presente y futura de los alumnos. Puede entenderse como la correspondencia entre los objetivos educativos y las necesidades individuales y sociales.

El segundo componente es la eficacia, y está relacionada con la capacidad del sistema para lograr los objetivos que se ha propuesto. En realidad podemos hablar de dos "tipos" de eficacia: a) interna, cuando nos referimos

al logro de los objetivos de aprendizaje, y b) externa, cuando hablamos sobre los objetivos de acceso, permanencia y promoción.

El tercer elemento, la equidad, es propio de la educación básica debido a que este nivel educativo es el que —se considera—, deben alcanzar todos los habitantes. La equidad supone el reconocimiento de la diversidad en todos sus sentidos —las características individuales de los alumnos, las condiciones socioculturales y económicas de sus familias, la etnia o la religión a la que pertenecen, la comunidad en la que viven—; supone, también, el reconocimiento de que todos estos factores inciden sobre las oportunidades de escolaridad y aprendizaje.

El cuarto y último componente es el de eficiencia, y se relaciona con la optimización de los recursos humanos y materiales disponibles para financiar la operación del sistema. La eficiencia es de carácter comparativo y juzga que un sistema es de mayor calidad cuando logra los mismos resultados que otro con menores recursos.

De acuerdo con lo anterior, una educación básica es de calidad si establece objetivos educativos relevantes: si logra que éstos sean alcanzados adecuada y oportunamente por todos los educandos ayudándolos de manera diferenciada, y si hace lo anterior de la forma más económica posible.

Este diagnóstico no pretende agotar el estudio de la calidad de la educación, pues no contiene elementos relativos al logro de objetivos de aprendizaje de un grado o nivel. Estos últimos aspectos son de gran importancia para juzgar la calidad de un sistema educativo, pero requieren acercamientos más cualitativos. Por tanto, no se trata lo relativo a la medición de la relevancia y la eficiencia; únicamente se ofrecen posibilidades de acercarnos al estudio de la equidad y la eficacia externa. Es importante aclarar que constituye una aproximación cuantitativa que permite precisar dónde están los problemas más graves de inequidad y de acceso, permanencia y promoción, los cuales se derivan tanto de la planificación, la gestión y la operación del sistema educativo, como de factores exógenos, pero no identifica sus causas y consecuencias.

A. Fuentes de información

La información estadística que se presenta proviene de las bases de inicio y fin de cursos que la Secretaría de Educación Pública (SEP) construye a partir de la información proporcionada por las formas 911. Es necesario indicar que dicha información fue confrontada con las bases de datos del Instituto de Servicios Educativos y Pedagógicos (ISEP) y de la Secretaría de Educación y Bienestar Social (SEBS).

Para la construcción de los indicadores de equidad se utilizaron los resultados definitivos del Censo de 1995, del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), así como los del XI Censo de Población y Vivienda, 1990.

B. Indicadores

Para trabajar en torno a la equidad, este diagnóstico analiza seis indicadores que se han clasificado en dos grupos.

1. Concentración de las oportunidades educativas entre la población adulta
 - Promedio de grados de escolaridad
 - Analfabetismo
 - Rezago educativo en primaria
 - Rezago educativo en secundaria
2. Distribución de oportunidades entre la población en edad escolar
 - Atención a la demanda social
 - Atención a la población entre 5 y 14 años que habla lengua indígena

Los indicadores de la eficacia externa se han organizado en tres grandes grupos:

	<i>Prescolar</i>	<i>Primaria</i>	<i>Secundaria</i>
De entrada o inicio	Alumnos inscritos por grado y edad	Alumnos sin preescolar Rezago por extraída Repetición	Rezago por extraedad Repetición Coeficiente de absorción a secundaria
Permanencia	Retención	Retención Aprobación Retención-aprobación Movilidad	Retención Aprobación Retención-aprobación Combinados
Egreso		Eficiencia alfabetizadora Eficiencia terminal	Eficiencia terminal

1. Criterios metodológicos

a) Delimitación de estatus

Para elaborar juicios sobre las dimensiones de equidad y eficacia externa se han establecido ciertos umbrales con el fin de calificar la gravedad de las situaciones encontradas en el nivel del municipio, de la localidad y de la zona escolar, con respecto de cada indicador.

Para la construcción de los estatus en cada indicador se utilizan tres valores: la media estatal, la media de la capital de la entidad (Mexicali) y la desviación estándar.

Los estratos que se construyen son:

- Muy favorable, cuando los municipios, las localidades o las zonas escolares presentan índices mejores que los de la capital del estado (Mexicali).
- Favorable, si se encuentran en el rango comprendido entre la capital y el promedio estatal (media).
- Crítico, cuando se ubican entre el promedio estatal y una desviación estándar hacia situaciones más desfavorables.
- Muy crítico, a partir de una desviación estándar hacia situaciones más desfavorables.

b) Niveles de desagregación

Con el propósito de describir de manera más amplia la situación que guarda la educación básica en la entidad, se analiza el comportamiento de los indicadores de eficacia externa para cada uno de los sostenimientos y modalidades que ofrecen servicio de preescolar, primaria y secundaria. Lo anterior se realiza de manera global y por zona escolar.

Asimismo, se desagrega la información en diversos niveles geográficos: para el estatal y el municipal, para el conjunto de localidades organizadas por estatus, para las localidades urbanas, y para las comunidades rurales desarrolladas. También se contrasta la situación de las zonas urbanas y las rurales.

De acuerdo con la clasificación del INEGI, las localidades menores de 2 500 habitantes son rurales, y las que superan este número de población son urbanas. Sin embargo, en el estado de Baja California existen localidades que cuentan con más de 2 500 habitantes y, por lo tanto, son consideradas urbanas por el INEGI. Se decidió abrir una categoría para ellas y denominarlas “rurales desarrolladas”.

Estas localidades fueron tomadas en cuenta debido, fundamentalmente, a que se encuentran ubicadas en el área rural, con predominio de actividades productivas agrícolas, ganaderas, agroindustriales y comerciales.

Del conjunto de localidades en las que se ofrece el servicio de educación básica, 51 fueron identificadas como urbanas, por su ubicación en las inmediaciones de las cabeceras municipales.

c) Comparaciones en el tiempo

Con la finalidad de identificar tendencias de mejoría o empeoramiento de la eficacia externa en los distintos niveles educativos, se analiza el comportamiento de los índices en un periodo de siete ciclos escolares (1989-90 a 1995-96). El ciclo base corresponde a tres ciclos anteriores a la fecha de la federalización del sistema educativo, y el final al último ciclo acerca del que se dispone de información. Además, se ha juzgado conveniente realizar un corte a la mitad de este periodo (1992-93) porque coincide con el inicio del federalismo educativo.

II. EQUIDAD Y EFICACIA DE BAJA CALIFORNIA EN EL CONTEXTO NACIONAL

Se presentan los resultados de un análisis a nivel nacional, pues permiten tener un primer acercamiento a la situación que guarda la educación básica en el estado de Baja California, con relación al resto de las entidades federativas. La finalidad del análisis es evaluar la atención a la demanda social y la eficacia educativa de Baja California durante el periodo escolar 1990-1995.¹ Esto nos permitirá evaluar el esfuerzo que ha realizado el estado.

La metodología empleada repite los procedimientos seguidos en el diagnóstico del estado, particularmente en la construcción de indicadores. En primer lugar se analiza la atención a la demanda social de educación básica; para ello, se consideró a la población de cinco a 14 años que representa al grupo que actualmente debe estar cursando cualquiera de los tres niveles educativos (preescolar, primaria o secundaria). En segundo lugar se evaluó la eficacia global de la educación básica.

La construcción del indicador de la eficacia global partió del supuesto de que el sistema educativo debe ser capaz de retener a sus alumnos, aprobarlos y facilitar las condiciones para que éstos culminen su educación en el tiempo previsto para ello (seis años en primaria y tres en secundaria); bajo estos supuestos se consideraron tres indicadores de eficacia externa: retención, aprobación y eficiencia terminal.

En cuanto a los principales resultados sobre atención a la demanda, en 1990 se atendió al 92% de la demanda nacional de cinco a 14 años. En ese año, Baja California atendió al 95% de su demanda de educación básica; esto posicionó al estado en el onceavo lugar con respecto a todas las entida-

¹ Para la comparación en el tiempo se analizaron dos ciclos escolares: 1990-91 y 1995-96.

des del país. En 1995, la media nacional se incrementó a 94%; en cambio, se apreció un ligero descenso en Baja California donde se cubrió el 94% de la demanda. El estado bajó al catorceavo lugar.

Los principales resultados sobre eficacia en preescolar indican que en el periodo 1990-91, la media nacional fue de 93.14, y Baja California se ubicó en posición desfavorable. Ocupó el vigésimo tercer lugar en los resultados en el nivel nacional, al obtener una eficacia de 91.26, casi dos puntos por debajo de la media nacional y casi ocho respecto de Tlaxcala, estado que tiene el índice más alto (98.86). En 1995-96, la media nacional fue de 93.74. En este ciclo, Baja California incrementó su eficacia en 0.37 puntos, alcanzando un índice de 91.59, que no fue suficiente para modificar su estatus; en cambio, retrocedió tres lugares respecto de su posición en 1990, y quedó en el vigésimo sexto lugar.

Por otro lado, en primaria, la eficacia nacional fue de 80.31 en 1990. Baja California, en estatus favorable, ocupa el *quinto lugar* nacional (85.55), aproximadamente cuatro puntos por debajo del mejor estado y a 16 puntos del que se encuentra en peor situación. En 1995, conserva el mismo estatus y mejoró porcentualmente su eficacia (83.39).

Por lo que toca a secundaria, la eficacia de la educación secundaria en el nivel nacional obtiene una media de 75.26, en el ciclo escolar 1990-91. Baja California ocupó el penúltimo lugar, con un coeficiente de 69.46; esto lo ubica en estatus muy crítico, casi a seis puntos por debajo de la media, a 16 del estado con la mejor eficacia y a uno del que se encuentra en la peor situación. En el ciclo escolar 1995-96, la media nacional aumentó a 78.77 y aunque Baja California registró un incremento porcentual de 8.80 puntos, se mantuvo en el mismo estatus, ocupando el vigésimo octavo lugar, con una eficacia de 75.57 puntos (diez puntos abajo del mejor cociente y cuatro arriba del menor).

A continuación se presenta una síntesis que pretende dar cuenta de aquellos aspectos surgidos del diagnóstico acerca de la eficacia externa de la educación básica, que constituyen fortalezas que es necesario conservar, y de aquellos otros que, de no atenderse oportunamente, pueden agravarse. En este sentido, se incluyen algunas recomendaciones con el objeto de intervenir eficazmente en la solución de la problemática planteada.

A. Equidad

La equidad supone reconocer las características individuales de los alumnos, además de atender un derecho que les corresponde. Ahora bien, al reconocer las desigualdades de los grupos sociales, es necesario aceptar

que a los menos favorecidos es a quienes se debe brindar la oportunidad de acceder a la escolaridad y al aprendizaje. La equidad establece que, para lograr los objetivos propuestos, es impostergable dar más a quienes menos tienen.

En Baja California, los grupos con mayor desventaja educativa se localizan en el área rural de los municipios de Ensenada y Tecate, principalmente en localidades dispersas, alejadas de la cabecera municipal, carentes de servicios y dedicadas a la agricultura de temporal. En estos grupos sociales sobresale con mayor rezago el sexo femenino.

El promedio de grados de escolaridad en el estado es de 7.6 grados, correspondiendo 7.5 a las mujeres y 7.8 al sexo masculino.

El índice de analfabetismo es del 4%, que corresponde a 55 337 adultos que no saben leer ni escribir un recado. El estado ha presentado una reducción del 68% en las dos últimas décadas. La tercera parte de los indígenas de 15 años de edad o más (5 516) es analfabeta; tres cuartas partes de ellos viven en el municipio de Ensenada donde predominan las mujeres con un índice del 52%, mientras que la población masculina alcanza sólo el 27%.

El índice de rezago en educación primaria ha disminuido en un 56% (1970, 59.10%; 1980, 44.12%; 1990, 25.82%) con respecto a las dos pasadas décadas, lo que hace que Baja California ocupe el tercer lugar nacional. En general, de las localidades existentes (688), únicamente 72 se encuentran sobre la media estatal (26%), lo que significa que las oportunidades para la población con rezago se concentran en las zonas urbanas.

La cobertura de atención a la demanda social del grupo de edad entre seis y 11 años logró 103% de incremento; el grupo de 12 a 14 años alcanzó el 86%, y la educación básica de seis a 14 años, el 96.2%. El 85% de los alumnos en edad ideal es atendido en secundaria y el 20% con extraedad en primaria. El municipio de Mexicali presenta el índice más alto de atención a la demanda de preescolar, con 73.2%; en cambio, Tijuana atiende a menos de la mitad de su demanda (47.1%).

La población indígena menos beneficiada con el servicio educativo es la que integran los jóvenes entre 12 y 14 años, de los que sólo el 56% goza de este derecho elemental.

Las oportunidades educativas se concentran en una quinta parte de las principales localidades del estado, la que incluye los principales centros urbanos. Esto significa que mientras la población vive en localidades alejadas, su desventaja educativa aumentará.

El fenómeno de la migración es un reto importante para el sistema educativo en materia de equidad. Al municipio de Ensenada arriban grupos de población indígena atraídos por el auge agrícola a partir de los años ochenta, quienes presentan un elevado grado de analfabetismo, por no haber tenido

suficiente respuesta del sistema educativo a esta problemática en su lugar de origen, hecho que influye en la desventaja que presenta esta región. Por otro lado, en el municipio de Tijuana, donde hay un mayor crecimiento de la población por inmigración no indígena, el sistema educativo tiene únicamente una cobertura de 46% en preescolar y hay 10 000 jóvenes entre 12 y 14 años que no asisten a la escuela.

En todos los indicadores y niveles de desagregación, las mujeres presentan mayor atraso educativo que los hombres, principalmente en las zonas rurales y entre la población indígena, donde su condición de analfabetismo es de 41%, mientras que en los hombres es de 20%.

La mujer ocupa un papel preponderante en la sociedad; es ella quien se hace cargo de los cuidados básicos de la familia. Su desarrollo debe darse en condiciones adecuadas, pues es la que limita o estimula la asistencia de los niños a la escuela, e incide de manera elemental en la formación de hábitos, en la transmisión de valores y en la adquisición de conocimientos. En el ejercicio de estas funciones, la educación de la mujer tiene un papel primordial.

B. Eficacia externa en educación básica

El sistema educativo de la entidad está organizado por cuatro sostenimientos: estatal, federalizado, federal y particular; éstos a su vez ofrecen la educación básica en tres niveles: preescolar, primaria y secundaria, los que operan en diversas modalidades para la atención de la demanda.

Prácticamente todos los aspirantes a ingresar a la primaria encuentran un espacio en las aulas, por lo que este nivel no tiene problemas de cobertura. No así preescolar y secundaria, cuyos índices de atención a la demanda potencial son de 81% y 65%, respectivamente.

La falta de cobertura en preescolar ocasiona que una tercera parte de los estudiantes que ingresan a la primaria no curse el nivel anterior, por lo que 18 000 niños inician con desventaja el proceso de adquisición de la lectura y la escritura, tanto como de la resolución de problemas.

Sin que intentemos establecer una asociación causal con lo anotado en el párrafo anterior, porque la lectura del diagnóstico no lo permite, es importante señalar que en los primeros grados de la educación primaria se señalan los índices de reprobación más elevados, ya que de los 16 577 reprobados en primaria en el ciclo escolar 1995-96, la tercera parte corresponde al primer año.

Al analizar el ingreso de los estudiantes al primer grado de primaria, se observa que el 26% lo hace con más de seis años; ese fenómeno se acumu-

la en los grados superiores conforme los alumnos reprueban y repiten de grado, de tal suerte que el promedio de extraedad de la primaria es del 49%. En sexto grado, sin embargo, por cada 100 estudiantes en edad ideal, encontramos 70 con más de 11 años.

Lo anterior condiciona el ingreso a la secundaria, ya que el índice de extraedad en este nivel es del 63%. Contrario a lo que sucede en la primaria, en la secundaria el índice de extraedad decrece, pues inicia en primero con un 64% de rezago y en tercer grado baja hasta un 61%, lo que hace suponer que en este grupo de estudiantes con extraedad es donde incide principalmente la deserción escolar.

1. Eficacia externa en educación preescolar

El análisis del conjunto de resultados obtenidos de los indicadores correspondientes al nivel de preescolar muestra las siguientes fortalezas y problemas fundamentales.

Baja California presenta mayor crecimiento en la matrícula de tercer grado de preescolar en comparación con el crecimiento de la población de cinco años, por lo que se ha incrementado la atención a la demanda (del 75% en 89-90 pasa al 81% actualmente). Hay que puntualizar que los municipios de Mexicali y Tecate alcanzan un 90% de atención, es decir, cumplen con la meta propuesta por el *Plan de Desarrollo Educativo (PDE)* para el año 2000.

Sin embargo, en el estado persiste la insuficiencia en la cobertura, donde 9 582 niños de cinco años no son atendidos, y sólo se cubre al 38% de la población de cuatro años.

Por otro lado, Baja California ocupa el vigésimo sexto lugar en el nivel nacional en cuanto a retención en preescolar se refiere, con un índice del 92%. El problema de deserción en el Estado se localiza en el municipio de Tijuana, tanto en áreas rurales como urbanas.

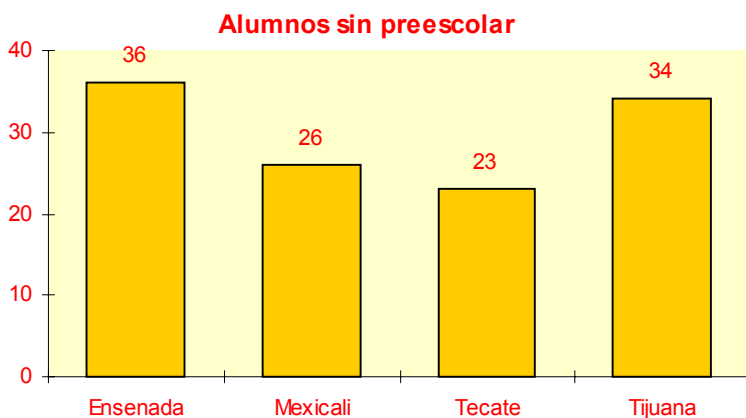
2. Eficacia externa en educación primaria

Se presentan las principales fortalezas y debilidades de la educación primaria en el orden de la trayectoria de los estudiantes: inicio, permanencia y egreso; a cada uno de éstos corresponden indicadores para medir la eficacia externa de la educación primaria.

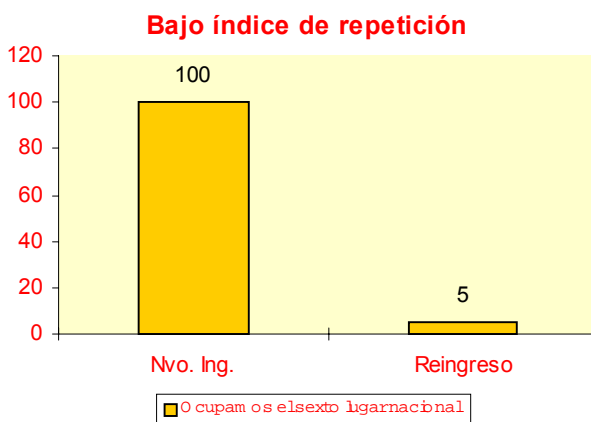
a) Indicadores de inicio

En el ciclo escolar 1995-96, la tercera parte de los estudiantes inscritos en primer grado de primaria no cursó el nivel anterior, situación que ha mejorado

en los últimos cuatro ciclos escolares en todos los municipios como en el caso de Mexicali, que presenta el mayor incremento (46).



En el estado, por cada 100 estudiantes que se inscriben en primaria, sólo cinco lo hacen en calidad de repetidores, lo que ubica a la entidad en sexto lugar nacional en repetición.



Entre los cuatro municipios se distribuyen 14 543 estudiantes que repiten algún grado escolar. A lo largo de los siete ciclos estudiados se aprecia una tendencia a disminuir la repetición en el estado, con el 41%. Lo mismo suce-

de con los medios urbano, rural y los sostenimientos estatal y federalizado, ya que alcanzan una reducción cercana al 40%. Resulta alentador saber que, conforme se avanza en los grados de la primaria, este fenómeno disminuye hasta prácticamente desaparecer en el sexto grado.

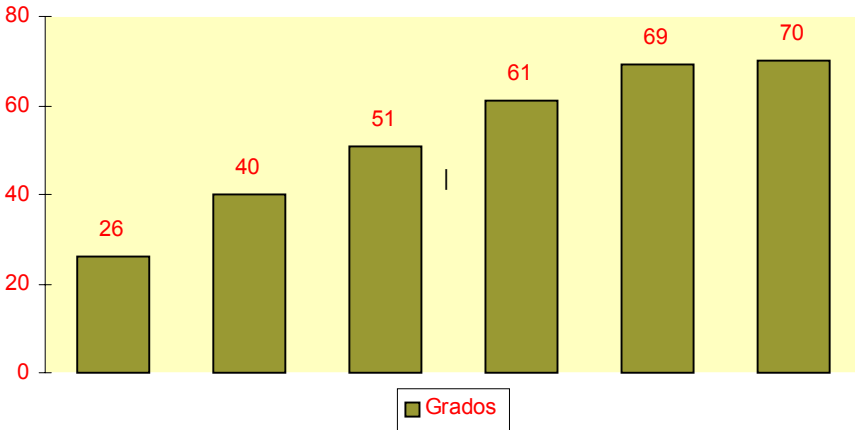
Como sucede en otros estados, la proporción más alta de repetidores se encuentra en primer grado (10%, el doble de la media estatal).

El rezago por extraedad en la educación primaria se origina desde el ingreso tardío de los estudiantes a primer grado de primaria (el 13% de ellos lo hace en una edad mayor a los seis años); lo anterior, sumado al porcentaje de repetidores del mismo, eleva el índice total de primero a 26%. Esto se agrava porque los alumnos reprueban y repiten de grado, hasta alcanzar en sexto un 70% de extraedad, lo cual ocasiona que el ingreso a la secundaria se vea condicionado a un alto porcentaje de jóvenes que inicia este nivel educativo con una edad mayor a la que corresponde.

El rezago se acentúa más en las zonas rurales, con un índice de 64%, mientras que las urbanas registran un promedio de 46%. No obstante, en el medio rural es donde ha disminuido el problema con más fuerza: el 31% en los últimos siete ciclos escolares.

Se registra una importante disminución del rezago entre los sostenimientos y modalidades: en el federalizado, 31%; en el estatal, 20% y en la modalidad indígena, 34% en los últimos siete años.

El rezago por extraedad se acumula en los grados superiores de la primaria



b) Indicadores de permanencia

La proporción de alumnos que inicia y concluye un ciclo escolar en la entidad es del 92.6%; esto la ubica en el trigésimo primer lugar entre los estados, si consideramos que la media nacional es del 95.4%.

El comportamiento de este índice es tan compacto que pareciera no haber grandes diferencias en la entidad; sin embargo, al analizar las modalidades de atención encontramos que CONAFE retiene tan sólo al 87% de sus estudiantes, y la modalidad indígena en el municipio de Ensenada al 83%, aunque este último muestra un incremento en el índice de retención del 8% en los últimos siete años.

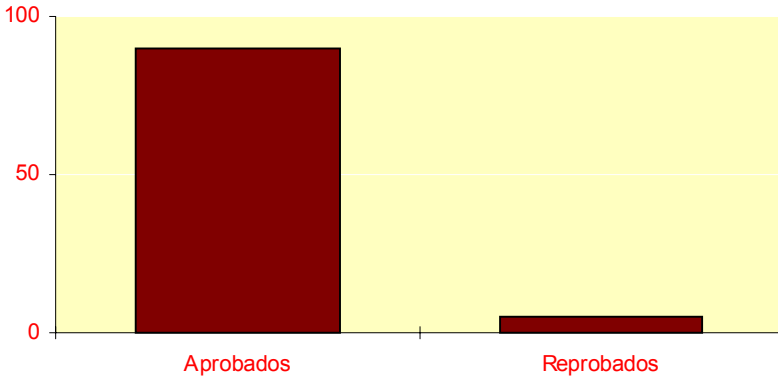
En lo que se refiere a la movilidad de la población escolar, la diferencia entre la inscripción inicial y la final en el último ciclo escolar es de 6.5% como promedio estatal, lo que nos habla de una alta movilidad de la matrícula, que podría explicarse por dos factores básicos: traslados de los alumnos entre las escuelas e inscripciones tardías.

El municipio que presenta la movilidad más alta es Ensenada, con un promedio de 8.9%; Tijuana, contra lo esperado, tiene el promedio municipal más bajo. Ese problema tiende a disminuir en el estado, en los últimos siete años, en un 19%, pero en Ensenada tiende a incrementarse en un 13% en el mismo periodo.

En cuanto a la aprobación, el promedio de alumnos que logra acreditar un grado escolar respecto del total al final de los cursos, es del 94%. Este porcentaje se ha incrementado en los últimos siete años en un 2.7%, pero en los cuatro ciclos escolares recientes se mantiene en crecimiento notable, lo que ubica al estado entre los primeros diez en el nivel nacional con relación al indicador.

La educación indígena ha mejorado en forma notable su índice de aprobación en los últimos siete ciclos. Registra un promedio de 93% en el municipio de Ensenada; esta tendencia a mejorar también se da en Tijuana, donde el índice actual es de 94.3%.

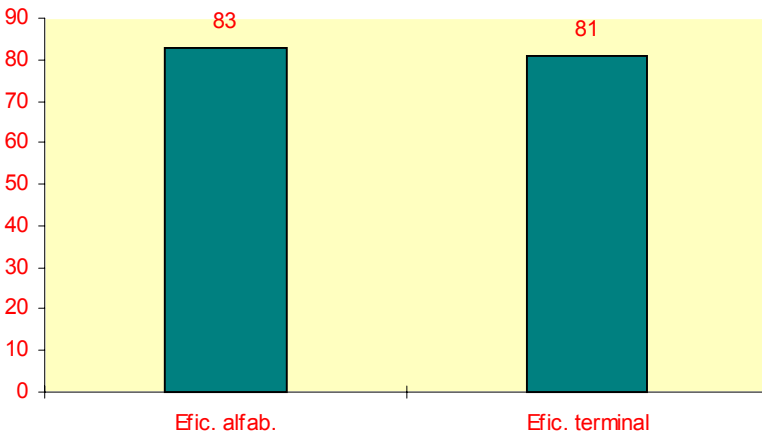
La más alta proporción de reprobados se localiza en primer grado, ya que la tercera parte de los 16 577 alumnos que no fueron promovidos en primaria pertenece a este grado, aunque al revisar los diferentes grados el porcentaje de aprobación mejora hasta llegar a 99.4% en sexto.



c) Indicadores de egreso

En lo que toca a la eficiencia alfabetizadora, en la entidad el promedio de los alumnos que se inscribieron en primer grado de primaria y aprobaron el cuarto, cuatro años después (1996), es de 83%. Tijuana observa el mejor índice entre los municipios —además del mayor crecimiento— y Ensenada el peor, con un 74%.

Por otro lado, en relación con la eficiencia terminal, se puede decir que el promedio de alumnos que ingresa a primer grado de primaria, la concluyen y aprueban seis años después, es de 81%, lo que ubica al estado en el sexto lugar en el nivel nacional.



3. Eficacia externa en educación secundaria

Se presentan las fortalezas y debilidades del nivel de secundaria en cuanto a su relación con la cobertura de la demanda, los indicadores de inicio, de permanencia, de egreso y el comportamiento histórico de los indicadores.

Baja California ejerce una buena cobertura de la demanda potencial (12-14 años) en el nivel de secundaria, ya que la mayoría de la población en este rango de edad asiste a la escuela. El porcentaje estatal de atención a la demanda potencial de educación secundaria es de 86%, donde el municipio de Mexicali es el que presenta la atención más alta, con el 89%.

Es importante también mencionar que la matrícula inscrita de 12 a 14 años crece a mejor ritmo (2.3% anual) que la demanda potencial (1.7%), lo que se refleja en una mejoría constante de la cobertura.

En cuanto a los sectores de población no atendida, en el estado existen 15 000 jóvenes en edad de cursar la secundaria que no van a la escuela. De éstos, 10 000 se encuentran en el municipio de Tijuana. Igualmente, en este municipio es donde se ubica la mayor parte de egresados de primaria, que no continuó con sus estudios al inicio del ciclo 1995-96 (1 500 egresados).

a) Indicadores de inicio

Casi la totalidad de los alumnos que egresa de la primaria en el estado ingresa a primero de secundaria (96%). Durante los últimos siete ciclos escolares, este índice ha aumentado en 3.1%. El municipio con el coeficiente de absorción más alto es Ensenada (99.6%), debido a que sus localidades rurales han mejorado en un 34%.

Baja California se ubica en el cuarto lugar entre las entidades; sólo un punto por debajo de la media nacional (97%).

Por otro lado, la educación secundaria en Baja California muestra una grave problemática en materia de rezago escolar: 33 000 alumnos tienen una edad mayor a la establecida para cursar cada uno de los grados escolares: primero, 12 años, segundo, 13 años y tercero 14 años.

El problema de extraedad se redujo en un 34% durante los últimos siete ciclos escolares. Se considera que la extraedad en la matrícula de este nivel educativo es producto, en buena medida, del rezago acumulado en la primaria y, de alguna manera, es también el efecto de la repetición y de las deserciones temporales.

En primer grado esta relación es del 64%, provocada por la extraedad acumulada del sexto grado de primaria; disminuye en el segundo y tercer grados hasta llegar al 61%. Además, se observa que donde existe alto reza-

go por extraedad, también se presentan mayores índices de deserción, por lo que podría decirse que la problemática de extraedad en secundaria está fuertemente asociada con la baja retención.

b) Indicadores de permanencia

Uno de los grandes problemas del sistema educativo es el bajo nivel de aprobación en la secundaria. El índice promedio del estado en el ciclo 1995-96 fue del 75%, dos puntos por debajo de la media nacional y diez puntos bajo al mayor índice (Nayarit, 85%).

La aprobación de educación secundaria en el medio rural de Baja California presenta una mejor posición respecto al urbano, con un 78%, cuatro puntos más que el medio urbano, y el 11% de incremento, en los últimos siete ciclos escolares.

Durante el acercamiento a las escuelas se pudo observar que esta diferencia coincide con variaciones en los criterios de evaluación entre los dos ámbitos, así como con la mayor permanencia de los alumnos con riesgo de reprobar en las escuelas urbanas.

c) Indicadores de egreso

En el control federalizado tanto como en el estatal, la modalidad para trabajadores registra los índices más desfavorables en todos los indicadores, los cuales se revelan de manera clara en niveles de eficiencia terminal —alrededor del 40%—; además, se registran decrementos importantes de la matrícula en los últimos siete ciclos escolares.

Algo similar ocurre en las escuelas estatales técnicas, las cuales presentan decrementos importantes en su matrícula y una eficiencia terminal promedio de 48%.

d) Comportamiento histórico de los indicadores

Una de las principales fortalezas del sistema educativo en el estado es la mejoría constante de la calidad, en lo que se refiere a eficacia externa.

Todos los indicadores analizados muestran recuperación en sus índices durante los últimos siete ciclos escolares. Destaca el rezago por extraedad, que disminuyó de manera importante de un 96% en 1989-90 (en el municipio de Tijuana fue del 114%), a un 63%.

Asimismo, el índice de aprobación aumentó en 13% (de 66% a 75%) en el mismo periodo. La retención también incrementó sus índices en un 3%, y

junto al comportamiento histórico de la aprobación, favorece a la mejoría de la eficiencia terminal (11%).

Por otro lado, aunque en lo global el estado sólo amplió su capacidad de absorber a los egresados de primaria en un 3%, en el ámbito rural esta tendencia fue del 16%, lo que muestra el esfuerzo del sistema por atender a las localidades dispersas que no contaban con servicio educativo.

III. RECOMENDACIONES

A continuación se presentan algunas recomendaciones con el objetivo de intervenir eficazmente en la solución de la problemática planteada.

Si consideramos el atraso escolar como producto de la ineficiencia del sistema educativo formal, éste presenta dos vertientes de solución. La primera orientada a mejorar la calidad interna del propio sistema y la segunda dirigida a crear opciones reales de educación no formal para la población de 15 años y más. En relación con esta última es necesario:

- Descentralizar las funciones del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos.
- Ampliar la cobertura del sistema de educación a distancia.
- Para regionalizar los problemas del rezago, hacer válida la desconcentración educativa de los municipios.
- Dar carácter formal a la participación social, como instancia de planeación educativa.

A. Preescolar

Ampliación de la cobertura: proponer líneas de investigación y de acción en cuanto a la obligatoriedad del tercer grado para todos los niños de cinco años; campaña de difusión que promueva las ventajas del preescolar; identificar a la población no atendida del municipio de Tijuana; debido a las distintas características que ahí presenta la demanda en Tijuana, la diversificación de la oferta educativa sería una opción para ampliar la cobertura. Asimismo, es indispensable involucrar la participación social.

B. Primaria

A pesar de que en la actualidad se tiene asegurado el acceso a la educación primaria para todos los niños que la demanden, mantener la oferta es uno de los principales retos que debe enfrentar el sistema educativo.

Diversificación de la oferta. Cada una de las regiones del estado reúne características contextuales distintas entre sí, las que influyen en los resultados de las instituciones educativas, como se aprecia en este diagnóstico; por lo tanto, es necesario caracterizar la demanda educativa en las diversas zonas de la geografía estatal para ofrecer servicios de calidad a todos los grupos poblacionales.

Prevención del rezago. Los resultados de la eficacia externa del sector educativo guardan una relación estrecha con lo que sucede en el aula; basta con mencionar que en la mayoría de los casos la deserción se genera a partir del atraso de los estudiantes en el logro de los contenidos de aprendizaje, teniendo como consecuencia la reprobación, la repetición y el rezago por extraedad. Estos problemas se manifiestan desde el primer grado de primaria.

Capacitación y actualización. Se debe pensar no sólo en los docentes en servicio, sino también en los que se preparan para ser maestros; por lo tanto, es necesario fortalecer y vincular las instituciones formadoras y actualizadoras de docentes, así como el programa estatal de actualización, incorporando en sus proyectos de trabajo líneas que tengan por objeto atender los problemas de rezago.

Eficiencia del sistema educativo. Se recomienda desarrollar ejercicios de planeación que nos lleven no sólo a visualizar estrategias municipales, sino también a consolidar este ejercicio en las propias instituciones educativas, en donde el director tiene una función estratégica para la consecución de estos propósitos.

Por lo tanto, es necesario evaluar el quehacer educativo, lo que nos debe llevar a medir las acciones que se ejecutan en el aula, así como aquellas que involucran al sector en su conjunto. Merece especial cuidado la evaluación de los programas y proyectos que, con la finalidad de abatir rezagos o realizar acciones preventivas, se vienen aplicando.

C. Secundaria

Ampliación de la cobertura. Aunque en lo general en el estado no existe un problema grave de cobertura, en términos de justicia es imperativo atender a la población que aún no recibe los beneficios de la educación secundaria.

Prevención del rezago y atención a las escuelas de alto riesgo. El diagnóstico permite detectar, en el nivel de localidad, dónde se presentan las situaciones de mayor desventaja; sin embargo, es necesario un esfuerzo adicional para detectar cuáles son las secundarias en las que esta problemática es más crítica, con el objetivo de intervenir en ellas.

Incrementar la eficiencia. Gran parte de los buenos o malos resultados de una escuela se explican por la forma en que se organizan. Se requiere

hacer eficiente la gestión escolar de tal forma que ésta facilite el logro de los objetivos educativos. Esto implica que las escuelas se integren a una dinámica de planeación y organización escolar que involucre a los principales actores en el proceso.

Capacitación y actualización de docentes. Las escuelas en el estado deben dar a todos los alumnos una oportunidad razonable de éxito. El fracaso recurrente de los estudiantes en la asignaturas plenamente identificadas deja ver cierta incapacidad del sistema para atender de manera oportuna y eficaz a la población escolar en desventaja. Además, los costos que implica para el sector educativo la recurrencia en la reprobación afectan el desarrollo de otras áreas de la educación.

Desde esta perspectiva, la capacitación y actualización del magisterio en técnicas pedagógicas, especialmente en las asignaturas donde se identifican mayores dificultades en el aprendizaje, cobra vital importancia en la promoción de mayor eficiencia y eficacia en el logro de los objetivos educacionales, buscando con ello la prevención del fracaso escolar.

Evaluación. La problemática identificada en el estudio revela que los alumnos de secundaria presentan dificultades en los niveles de aprobación y que esto tiene mucho que ver con criterios muy variados de evaluación del aprendizaje por parte de los profesores. En este caso resultaría provechoso establecer talleres de intercambio de experiencias en materia de evaluación, que permitieran recuperar todas aquellas innovaciones y experiencias acumuladas por los docentes de secundaria.

Educación extraescolar. La educación extraescolar cumple —y está llamada a cumplir— funciones múltiples en el sector educativo.

Se pretende aprovechar el poder de lo extraescolar, más que como sustituto del quehacer escolar, como complementario y compensatorio de deficiencias, por ejemplo, las de la población escolar con altos riesgos de reprobación y deserción. Desde este esquema, se concibe una estructura curricular flexible que incorpora lo escolar y lo extraescolar.

Cualquier iniciativa de innovación debe contemplar la totalidad de posibilidades que se dan en ambos sistemas (escolar y extraescolar), considerándolos complementarios y no excluyentes; tampoco como si uno fuera una etapa de transición al otro. Sencillamente habría que abordarlos como dos vías diferentes para llegar a un mismo fin: propiciar mejores niveles de rendimiento de los educandos.

Diversificar la oferta. Las características de la demanda obligan a replantear las condiciones de la oferta educativa. Ya existen programas que podrían adecuarse para cumplir con ese objetivo, como el programa de Atención Preventiva y Compensatoria (APyC) o la modalidad de secundaria para trabajadores.

