

Nota técnica sobre el rezago educativo, 2018-2020

5 de agosto de 2021

Introducción

De acuerdo con la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), tiene la atribución de normar y coordinar la evaluación de las políticas y programas de desarrollo social que ejecutan las dependencias públicas, así como establecer los Lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza en México, garantizando la transparencia, objetividad y el rigor técnico en dicha actividad.

La primera medición multidimensional de la pobreza a nivel nacional y estatal correspondió al año 2008, de acuerdo con lo definido en los *Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza* publicados el 16 de junio 2010 en el Diario Oficial del a Federación (DOF).¹ En estos Lineamientos se previó la posibilidad de cambios normativos y sociales en el país, por lo que, se estableció que las posibles actualizaciones de los criterios de la metodología multidimensional de la pobreza se realizarían en un intervalo no menor a diez años. En 2018 se cumplieron los diez años de la medición multidimensional de la pobreza en México para este nivel de desagregación, por lo que el CONEVAL en un proceso de mejora continua realizó las adecuaciones pertinentes.

De tal forma que, el 30 de octubre de 2018 por acuerdo del H. Comité Directivo del CONEVAL se publicó la actualización de los *Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza* (Lineamientos 2018)² en el DOF y en junio de 2019, se publicó la *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México, tercera edición*.³

Derivado de lo anterior, esta nota tiene como objetivo presentar las adecuaciones realizadas a la definición del indicador de rezago educativo, a partir de las modificaciones en la normativa aplicables a los umbrales, así como exponer los principales resultados entre 2018 y 2020.

¹ Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza, 2010. Disponible en: https://coneval.org.mx/rw/resource/coneval/med_pobreza/DiarioOficial/DOF_lineamientos_pobrezaCONEVAL_16062010.pdf

² Acuerdo por el cual se actualizan los Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza. DOF, 30 de octubre de 2018. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5542421&fecha=30/10/2018

³ Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México, tercera edición. Junio 2019. Disponible en: <https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/InformesPublicaciones/Documents/Metodologia-medicion-multidimensional-3er-edicion.pdf>

El rezago educativo en la medición multidimensional de la pobreza

De acuerdo con el artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)⁴ y el 2° y 3° de la Ley General de Educación (LGE),⁵ toda persona tiene derecho a la educación y el Estado deberá prestar servicios educativos de calidad, para que la población pueda cursar la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior.⁶ Adicionalmente, el artículo 31° de la CPEUM y el 4° de la LGE establecen la obligación de los padres o tutores de enviar a sus hijos o pupilos a las escuelas públicas o privadas para obtener la educación obligatoria.

Uno de los principales cambios normativos en materia de educación fue la reforma al artículo 3° de la CPEUM, en 2012, en la cual se establece la inclusión de la educación media superior como parte de la educación obligatoria.⁷ Anterior a su modificación, la educación obligatoria estaba conformada por los niveles de educación básica: preescolar, primaria y secundaria.⁸ En consecuencia, el CONEVAL incorporó modificaciones al umbral del indicador de rezago educativo, retomando los cambios normativos antes descritos.

Para poder definir estos umbrales de rezago educativo en función de la evolución histórica de la obligatoriedad en la educación, el Consejo se basó en la Normatividad de Escolaridad Obligatoria del Estado Mexicano (NEOEM), en la que se establece que el incumplimiento de la normatividad aplicable se presenta cuando no se garantizan los años de escolarización en las edades que se debe cursar el nivel obligatorio. En el esquema 1 se presentan los criterios para identificar cuando una persona presenta rezago educativo.

⁴ Última reforma publicada en el DOF el 28 de mayo de 2021. Consultado el 30 de julio de 2021. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Constitucion_Politica.pdf

⁵ DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Educación, publicado en el DOF el 11 de septiembre de 2013. Consultado el 30 de julio de 2021. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lge_1993/LGE_ref26_11sep13.pdf

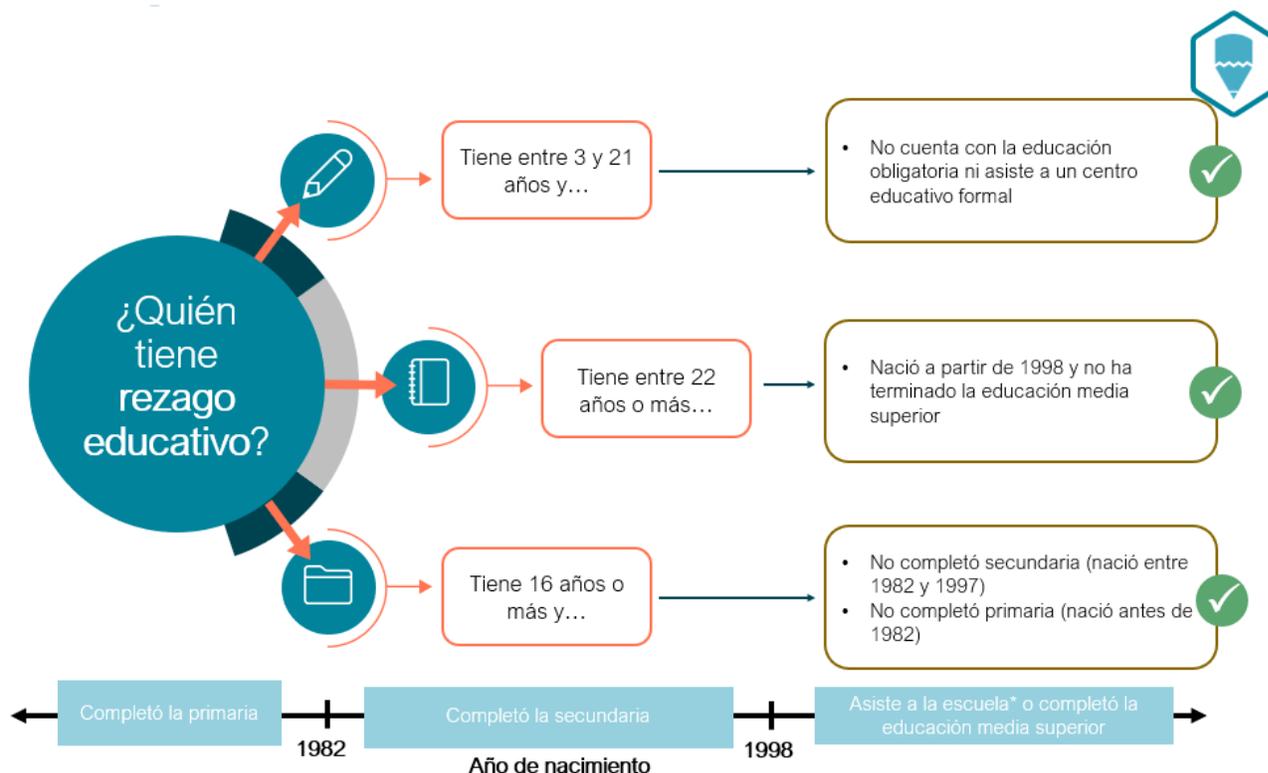
Cabe mencionar que esta Ley fue abrogada el 30 de septiembre de 2019, fecha posterior a la publicación de la Metodología para la Medición Multidimensional de la Pobreza en México, tercera edición.

⁶ DECRETO por el que se declara reformado el párrafo primero; el inciso c) de la fracción II y la fracción V del artículo 3o., y la fracción I del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el DOF el 11 de septiembre de 2013. Consultado el 30 de julio de 2021. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_201_09feb12.pdf

⁷ La reforma al artículo 3° Constitucional se publicó el 9 de febrero de 2012. De acuerdo con el artículo 2° transitorio del DECRETO, la obligatoriedad del nivel medio superior se establecerá de manera progresiva a partir del ciclo educativo 2012-2013 y hasta alcanzar la cobertura total en el ciclo educativo 2021-2022. Consultado el 30 de julio de 2021. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5233070&fecha=09/02/2012

⁸ El umbral de la enseñanza obligatoria, reconocida en la CPEUM, se ha venido ampliando con el tiempo. A partir de 1934, la CPEUM incorporó como derecho fundamental la enseñanza obligatoria a nivel primaria. En 1993 se amplió la enseñanza obligatoria para incluir la educación secundaria. A finales de 2002 se decretó como obligatoria la enseñanza en preescolar sujeta a un proceso paulatino de incorporación. Estas reformas fueron aprobadas con anterioridad al desarrollo de la metodología.

Esquema 1. Criterios de identificación de las personas con rezago educativo⁹



Fuente: elaboración del CONEVAL.
* Condicionado a que es mayor de 3 años.

Resultados del rezago educativo 2018-2020¹⁰

Derivado de la publicación de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2020 por parte del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), el CONEVAL realizó las estimaciones de la medición multidimensional de la pobreza.¹¹ A nivel nacional se observa que, entre 2018 y 2020 el rezago educativo aumentó en 0.3 puntos porcentuales,¹² pasando de 19.0% a 19.2%, respectivamente.

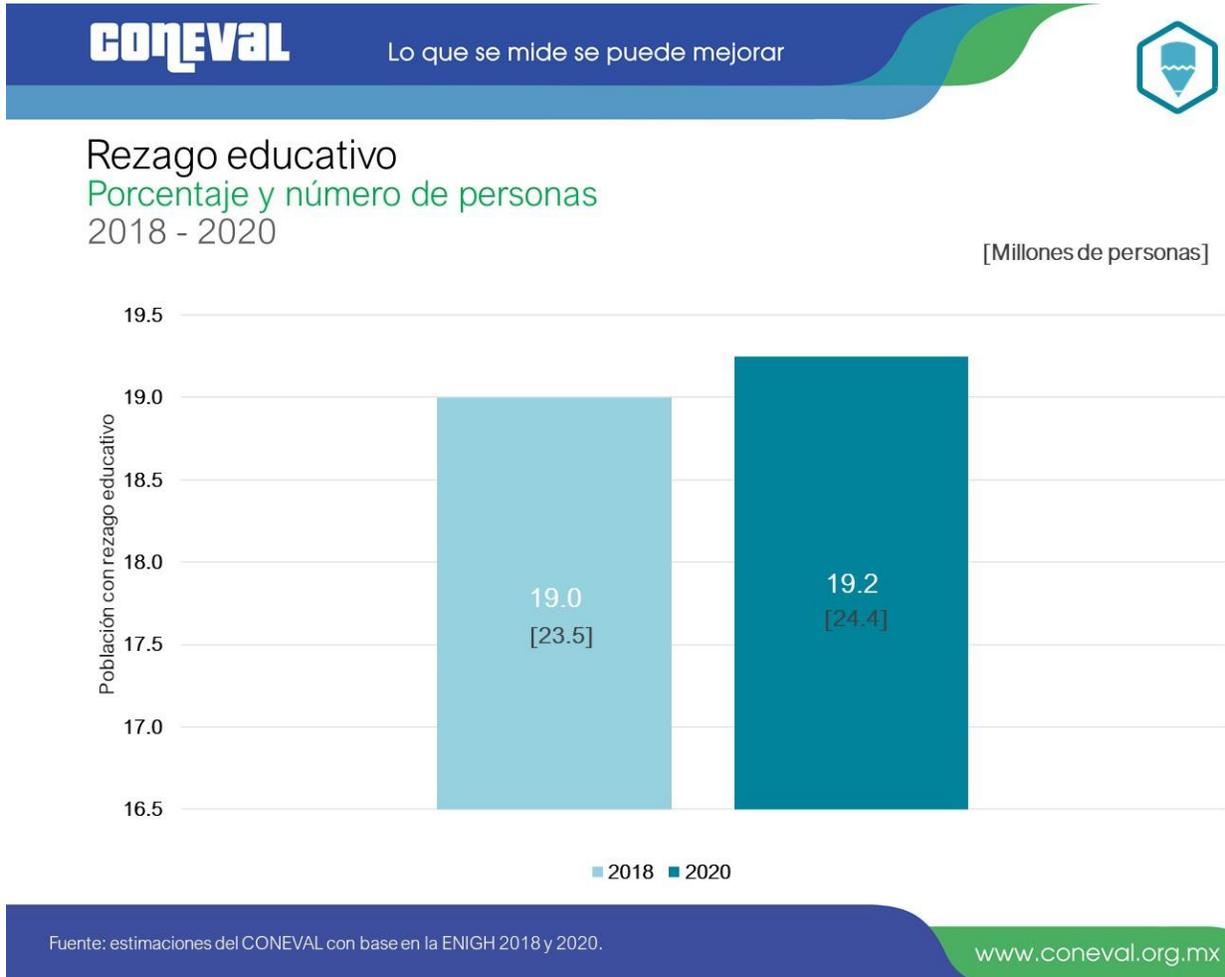
⁹ Los criterios se definen según el nivel de educación obligatorio vigente en el momento que el individuo debía haberlo cursado.

¹⁰ Las cifras presentadas en este documento pueden variar debido al redondeo. Adicionalmente, todas las referencias a la significancia estadística consideran un nivel de confianza del 95%.

¹¹ Estos resultados se realizaron con base en los Lineamientos 2018.

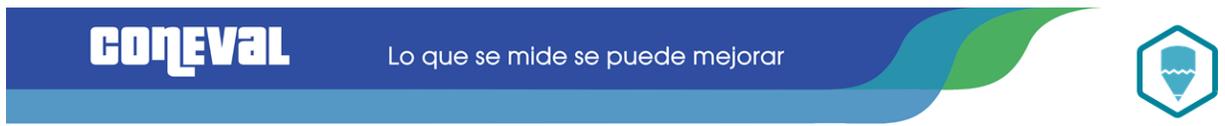
¹² Cabe señalar que este cambio no fue estadísticamente significativo.

Gráfica 1

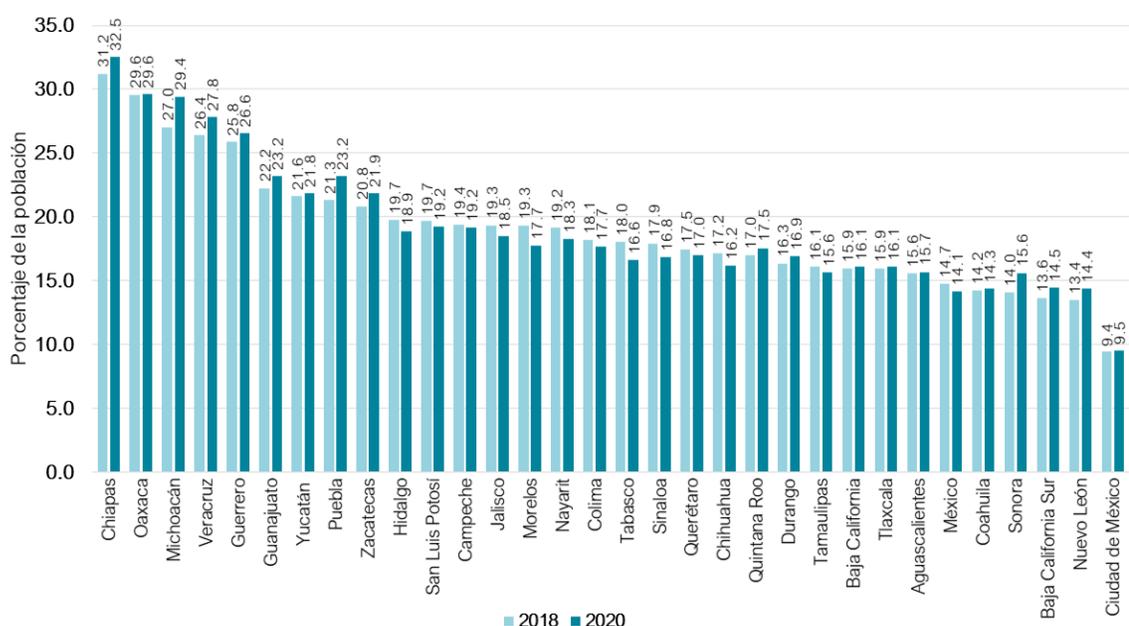


Por entidad federativa, en 2020 las tres entidades con menor porcentaje de población con rezago educativo fueron: la Ciudad de México (9.5%), seguida por el Estado de México (14.1%), y Coahuila (14.3%). Mientras que, las entidades con mayores porcentajes de la población que presentaron en este indicador fueron Chiapas, Oaxaca y Michoacán, con niveles de 32.5%, 29.6% y 29.4%, respectivamente.

Gráfica 2



Rezago educativo Porcentaje de la población 2018 - 2020



Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en la ENIGH 2018 y 2020.

www.coneval.org.mx

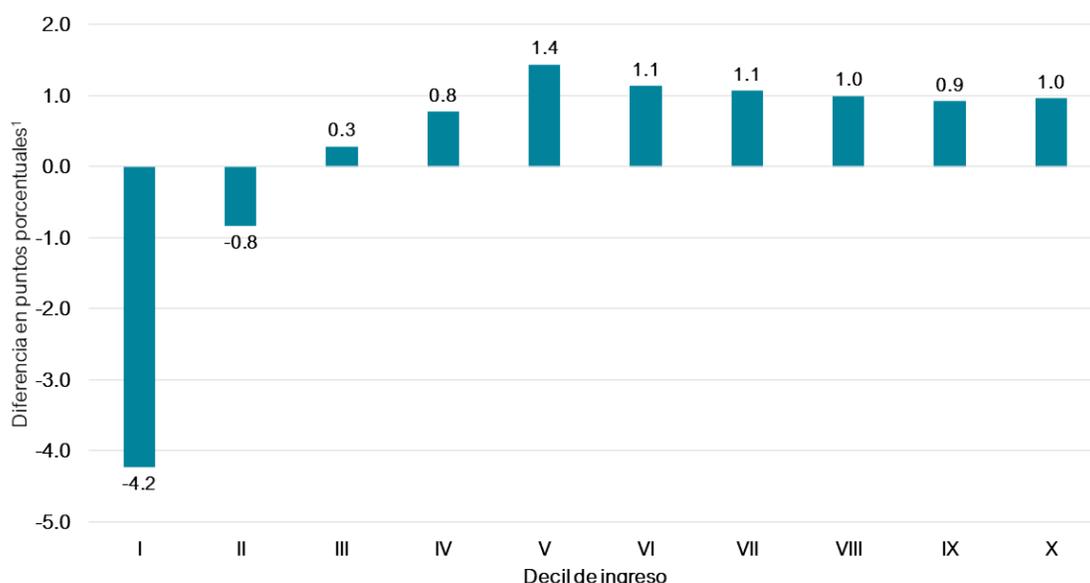
Adicionalmente, al observar la evolución del rezago educativo por deciles de ingreso¹³ se encontró una disminución en el primer y segundo decil de ingreso (20% de la población de menores ingresos) de 4.2 y 0.8 puntos porcentuales, respectivamente, entre 2018 y 2020. En contraste, del tercer al décimo decil de ingreso, se observó un aumento.

¹³ Los deciles de ingreso se obtienen al dividir a la población en diez partes de menor a mayor ingreso corriente total per cápita.

Gráfica 3



Diferencia en el porcentaje de la población con rezago educativo
Por decil de ingreso corriente total per cápita
2018 - 2020



Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en la ENIGH 2018 y 2020.
¹ Diferencia respecto a 2018.

www.coneval.org.mx

En la siguiente sección se describe la evolución de los componentes del rezago educativo a nivel nacional, entidad federativa y por decil de ingresos.

Componentes del rezago educativo

Tomando en cuenta que el rezago educativo retoma la asistencia escolar y la evolución histórica de la conformación de la educación básica y la vigencia de su obligatoriedad legal, incluyendo los últimos cambios normativos en educación, es posible desagregar este indicador en cuatro componentes:

- Población de 3 a 21 años que no asiste a la escuela y no cuenta con educación obligatoria.¹⁴
- Población de 22 años o más, nació a partir de 1998 y no ha terminado la educación media superior.¹⁵
- Población de 16 años o más nacida entre 1982 y 1997 sin secundaria completa.

¹⁴ Se considera a las personas que nacieron a partir de 1998 y no han concluido la educación obligatoria, es decir, la educación media superior.

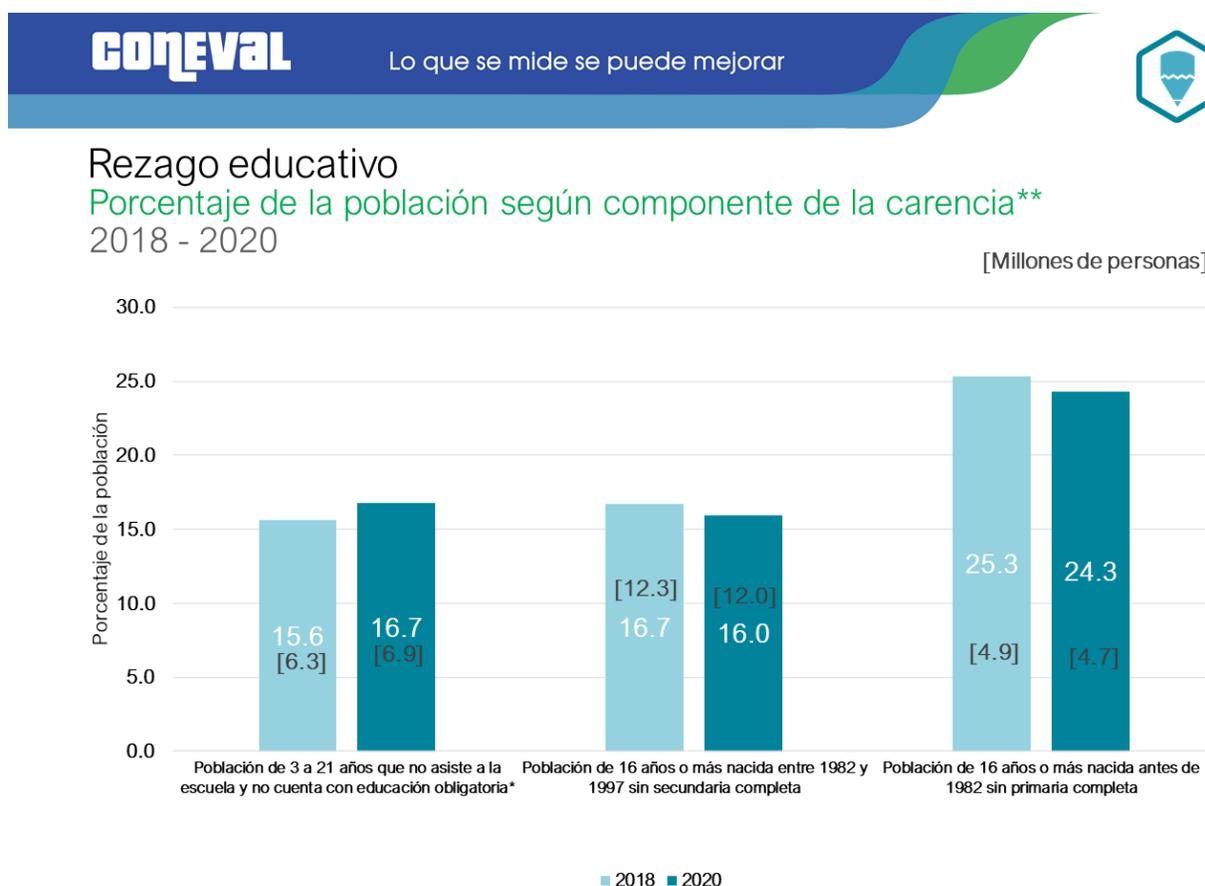
¹⁵ Para el periodo de 2018 y 2020, no se cuenta con suficientes observaciones para la estimación de este componente. Para 2018, el rango de edad de las personas que nacieron a partir de 1998 es de 0 a 20 años; en 2020 este rango es de 0 a 22 años, de manera que el total de la población con 22 años o más solo representa poco más de 2 millones de personas.

- Población de 16 años o más nacida antes de 1982 sin primaria completa.

Entre 2018 y 2020 el componente de la población de 3 a 21 años que no asiste a la escuela y no cuenta con educación obligatoria, tuvo un incremento de 1.1 puntos porcentuales, al pasar de 15.6% a 16.7%.

Sin embargo, en este periodo el porcentaje de la población de 16 años o más nacida entre 1982 y 1997 sin secundaria completa se redujo 0.7 puntos porcentuales,¹⁶ al pasar de 16.7% a 16.0%; mientras que, el porcentaje de la población de 16 años o más nacida antes de 1982 sin primaria completa disminuyó de 25.3% a 24.3%, es decir, un punto porcentual.

Gráfica 4



Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en la ENIGH 2018 y 2020.

*Se considera a las personas que nacieron a partir de 1998.

**Para el periodo de 2018 y 2020, no se cuenta con suficientes observaciones para la estimación de la "Población de 22 años o más, nació a partir de 1998 y no ha terminado la educación media superior".

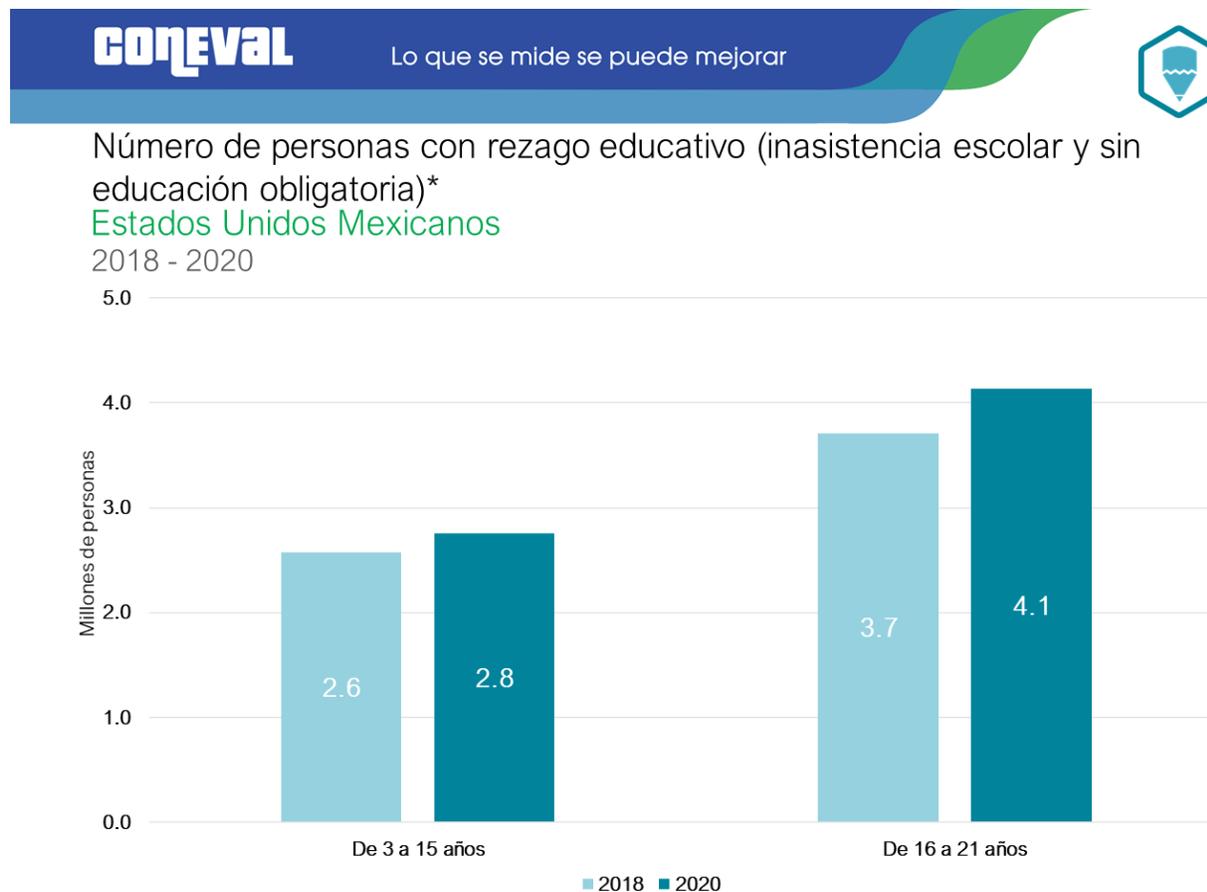
www.coneval.org.mx

En concreto, cuando se explora el primer componente de rezago educativo, población de 3 a 21 años que no asiste a la escuela y no cuenta con educación obligatoria según rangos de edad, se identificó que la inasistencia de la población que aún no completa la educación media superior aumentó tanto para la población de 3 a 15 años como para la población de 16 a 21 años, aunque de manera más

¹⁶ Cabe señalar que este cambio no fue estadísticamente significativo.

pronunciada en el último grupo. La población de 3 a 15 años que no asiste a la escuela y no cuenta con la educación obligatoria pasó de 2.6 a 2.8 millones de personas entre 2018 y 2020. Mientras que, la población de 16 a 21 años que no asiste a la escuela y no cuenta con la educación obligatoria pasó de 3.7 a 4.1 millones de personas entre 2018 y 2020.

Gráfica 5



Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en la ENIGH 2018 y 2020.

*Se considera a las personas que nacieron a partir de 1998. Para 2018 el rango de edad de las personas que nacieron a partir de 1998 es de 0 a 20 años.

www.coneval.org.mx

Respecto a las entidades federativas, resalta que en el porcentaje de la población de 3 a 21 años que no asiste a la escuela y no cuenta con la educación obligatoria,¹⁷ los mayores incrementos se dieron en Veracruz, Michoacán y Guanajuato, 3.5 puntos porcentuales para las primeras dos entidades y 3.1 puntos porcentuales en el caso de Guanajuato.

Por otro lado, en el componente de la población de 16 años o más nacida antes de 1982 sin primaria completa se observa que un total de 23 entidades tuvieron decrementos en este indicador,¹⁸ siendo

¹⁷ Se considera a las personas que nacieron a partir de 1998. Para 2018 el rango de personas que nacieron a partir de 1998 es de 0 a 20 años.

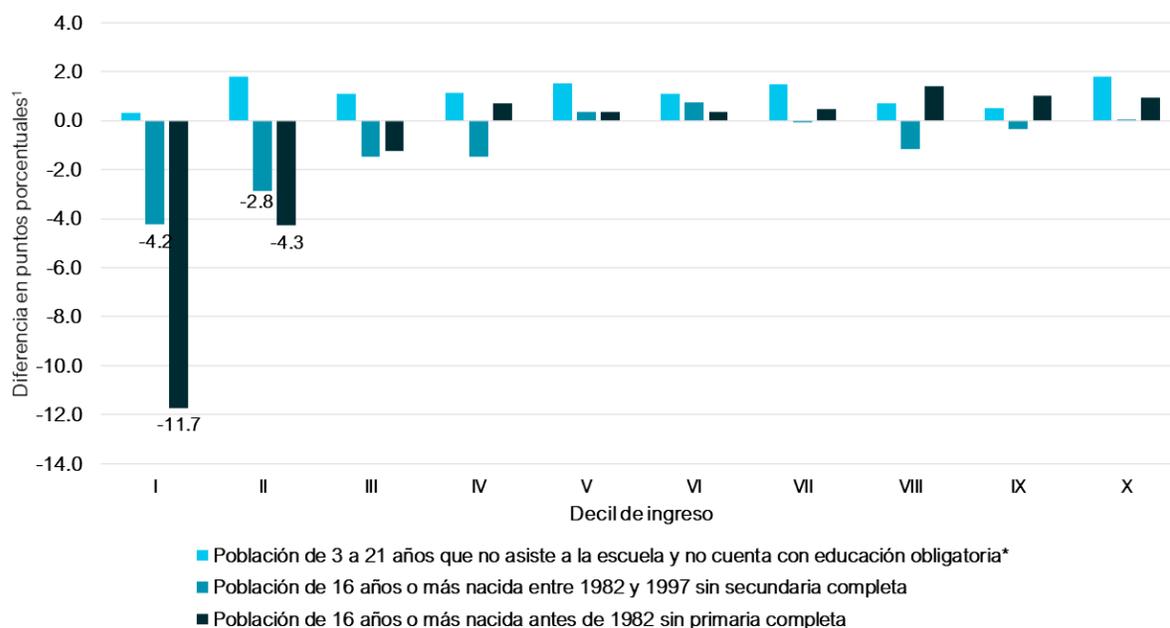
¹⁸ Es importante mencionar que, únicamente, en 7 entidades la diferencia fue estadísticamente significativa. Estas fueron: Tabasco, Nayarit, Querétaro, Colima, Tamaulipas, Jalisco y Chihuahua.

Tabasco, Nayarit y Querétaro las entidades con una mayor disminución, 3.8, 3.5 y 3.4 puntos porcentuales, respectivamente.

Gráfica 6



Diferencia en el porcentaje de personas según componente de la carencia
Por decil de ingreso corriente total per cápita
 2018 - 2020



Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en la ENIGH 2018 y 2020.

*Se considera a las personas que nacieron a partir de 1998. Para el 2018 el rango de edad de las personas que nacieron a partir de 1998 es de 0 a 20 años.

¹ Diferencia respecto a 2018.

www.coneval.org.mx

De igual forma, al analizar los componentes del rezago educativo por decil de ingresos¹⁹ se identificó que las mayores variaciones se encontraban en el porcentaje de la población con 16 años o más nacida antes de 1982 sin primaria completa, al disminuir 11.7 y 4.3 puntos porcentuales en el primer y segundo decil (20% de la población de menores ingresos) entre 2018 y 2020. En el mismo sentido, el componente del porcentaje de población de 16 años o más nacida entre 1982 y 1997 sin secundaria completa se redujo en 4.2 y 2.8 puntos porcentuales en los primeros dos deciles de ingresos en este periodo. Por otro lado, el porcentaje de la población de 3 a 21 años que no asiste a la escuela y no cuenta con educación obligatoria²⁰ (educación media superior) aumentó en todos los deciles de ingreso.

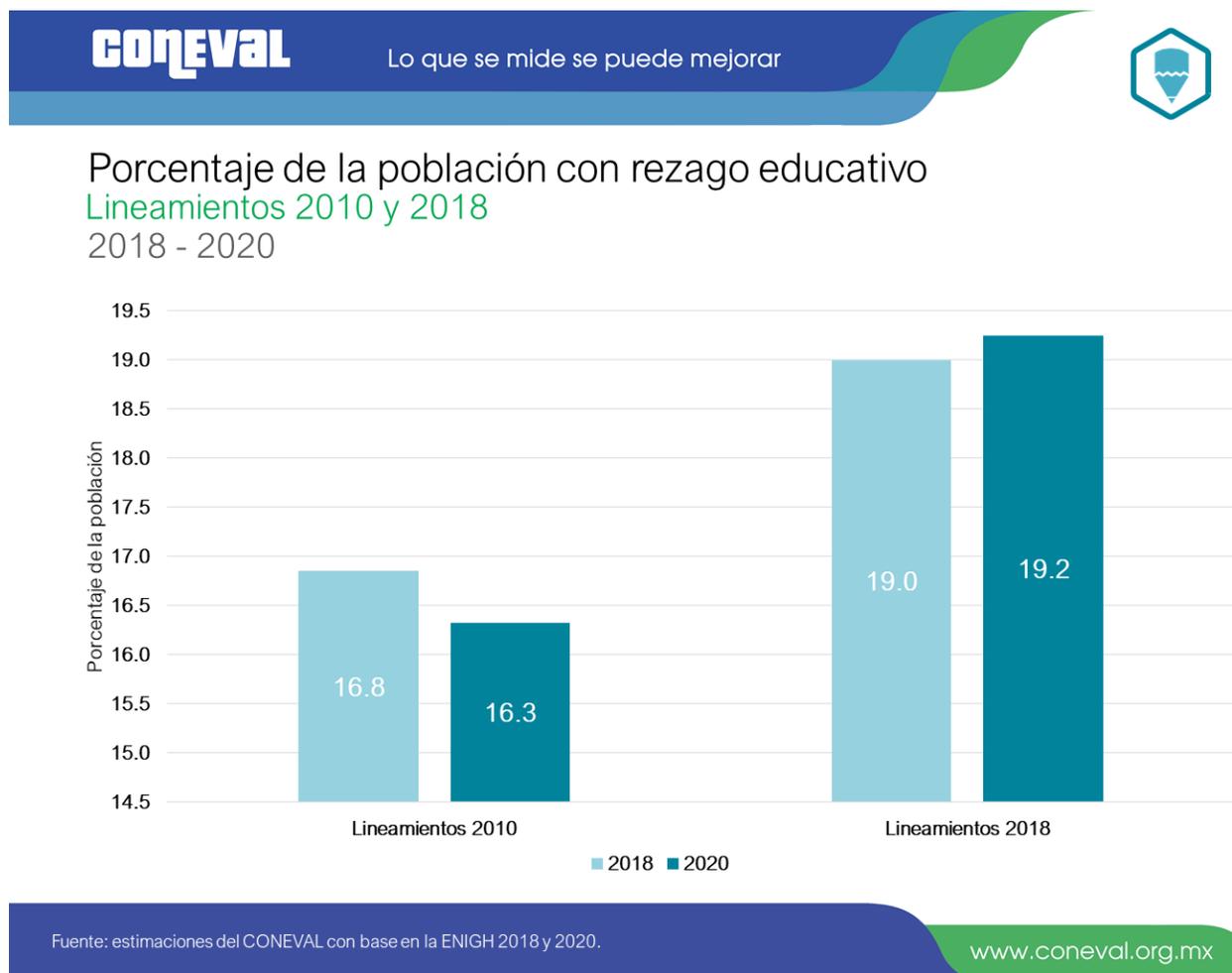
¹⁹ Los deciles de ingreso se obtienen al dividir a la población en diez partes de menor a mayor ingreso corriente total per cápita.

²⁰ Se considera a las personas que nacieron a partir de 1998. Para 2018 el rango de personas que nacieron a partir de 1998 es de 0 a 20 años.

Ejercicios acerca del rezago educativo

Con información de la ENIGH, el CONEVAL analizó los cambios en el rezago educativo entre 2018 y 2020 utilizando los Lineamientos 2010. Al respecto, se identificó un decremento de 0.6 puntos porcentuales, al pasar de 16.8% a 16.3%, lo que significa una disminución de más de 174 mil personas con rezago educativo. Estos resultados muestran una tendencia contraria cuando el rezago educativo incluye la obligatoriedad de la educación media superior (Lineamientos 2018), pues el indicador aumentó 0.2 puntos porcentuales, al pasar de 19.0% a 19.2%, lo que representó un incremento de más de 872 mil personas con rezago.

Gráfica 10



Conclusiones

Entre 2018 y 2020 a nivel nacional, el porcentaje de la población con rezago educativo se mantuvo en niveles similares, pasando de 19.0% a 19.2%, respectivamente; sin embargo, se observó un aumento a nivel nacional del porcentaje de la población de 3 a 21 años que no asiste a la escuela y no cuenta con la educación obligatoria. Además, se identifica que la inasistencia de la población que aún no completa la educación media superior aumenta tanto para la población de 3 a 15 años como para la población de 16 a 21 años, aunque de manera más pronunciada en el último grupo.

Este aumento es consistente con lo observado en el IRS, donde se encuentra que la población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela aumentó entre 2015 y 2020 a nivel nacional en 2.6 puntos porcentuales, al pasar de 3.5% a 6.1% respectivamente.

Lo anterior refleja la importancia de lograr que los estudiantes continúen asistiendo a la escuela y concluyan sus trayectorias educativas. Por lo que, es relevante brindar a los jóvenes medios como becas y opciones de transporte público para continuar con sus estudios y fortaleciendo los programas que buscan disminuir el abandono escolar, enfocados, en especial a los adolescentes que terminan la secundaria para que puedan llevar a cabo sus estudios del nivel medios superior.

Asimismo, resalta que en el primero y segundo decil de ingresos (20% de la población de menores ingreso), el rezago educativo presentó una disminución de 4.2 y 0.8 puntos porcentuales, entre 2018 y 2020 respectivamente. En contraste, se observan aumentos del tercer al décimo decil de ingresos en el mismo periodo mencionado.