

EL REZAGO EDUCATIVO EN MÉXICO
ANÁLISIS Y PROPUESTA DE REDISEÑO
INSTITUCIONAL DEL INEA

EL REZAGO EDUCATIVO EN MÉXICO ANÁLISIS Y PROPUESTA DE REDISEÑO INSTITUCIONAL DEL INEA

Marianela Núñez Barboza



CENTRO DE COOPERACIÓN REGIONAL
PARA LA EDUCACIÓN DE ADULTOS
EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Primera edición, 2006

© Marianela Núñez Barboza
D. R. 2006 Centro de Cooperación Regional para la Educación de Adultos en América Latina y el Caribe

ISBN: 968-7485-28-0

Impreso en México
Printed in Mexico

Índice

Agradecimientos	11
Introducción	17
1 <u>EL REZAGO EDUCATIVO: UNA DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA</u>	
Características del rezago: definición, magnitud, composición, evolución histórica y distribución	25
Dinámica de generación del problema	39
2 <u>CAUSAS DEL REZAGO EDUCATIVO: EL MODELO DE GENERACIÓN Y ACUMULACIÓN DEL REZAGO EDUCATIVO (MGARE)</u>	
El niño y el adulto como sujetos diferentes ante las situaciones de aprendizaje	44
Descripción del Modelo de Generación y Acumulación del Rezago Educativo MGARE	45
Evidencia empírica que apoya la hipótesis de la contribución de las causas endógenas a la generación y acumulación del rezago educativo	48
3 <u>IMPLICACIONES DEL REZAGO EDUCATIVO</u>	
Implicaciones jurídicas	62

Implicaciones económicas	62
Implicaciones sociales	68
Implicaciones éticas y políticas	69
El bono demográfico: el costo de oportunidad de no hacer nada o de seguir haciendo lo mismo	69
4 <u>ANÁLISIS INSTITUCIONAL DEL PROBLEMA DEL REZAGO Y PROPUESTA DE REDISEÑO DE LAS REGLAS DE JUEGO. CON ÉNFASIS EN LOS SERVICIOS QUE PRESTA EL LINEA</u>	
Marco teórico para el análisis del marco institucional donde se genera y acumula el rezago educativo: el Nuevo Institucionalismo Consolidado	75
Las reglas de juego en la etapa de la generación del rezago: la educación básica	76
Las reglas de juego en la etapa de acumulación del rezago: la educación de adultos	77
Propuestas: ¿Es inevitable experimentar las consecuencias de la inercia?	91
Conclusiones	99
Referencias bibliográficas	103
Anexos	107

Fernando Savater¹ dijo una vez que los seres humanos nacemos dos veces: una en el útero de nuestra madre, que nos dota genética y biológicamente para estar en este mundo. Pero tenemos un segundo nacimiento: en el útero social, que nos carga con valores, patrones y habilidades para desenvolvernos en la convivencia con los "otros". Sin embargo, ese "segundo nacimiento" en algunos casos expresa, según los términos de Bracho (1995) la desigualdad distributiva. Por eso, quiero dedicar este trabajo, con respeto y admiración, a Ara (Aracelis Barboza Rodríguez, mi madre) y a todos los adultos que como ella, y muy a pesar de la desigualdad que caracterizó "su segundo nacimiento", hicieron de sus vidas una experiencia fructífera y exitosa, más allá de las oportunidades que les brindó el medio social en el que les tocó vivir.

¹ Programa especial de la Red EDUSAT, producido en 1999 por la Secretaría de Educación Pública (SEP) y el Instituto Latinoamericano de la Comunicación Educativa, transmitido por el Canal 22 el 26-05-05.

Agradecimientos

Sin el apoyo, inspiración o soporte de las personas e instituciones que mencionaré a continuación, la experiencia formativa que representa haber estado en la Maestría en Administración y Políticas Públicas del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), generación 2003-2005, y que concluye con esta investigación, no habría sido posible. Este apartado tiene por finalidad reconocer explícitamente dichas contribuciones.

Todos los seres humanos somos producto de un conjunto de influencias, que conjugadas con las elecciones individuales del sujeto, van conformando lo que somos y la manera como nos conducimos frente al mundo. En tal sentido, las primeras palabras de agradecimiento se las dirijo a mi familia, que físicamente dejé en mi país de origen, Venezuela, y en Estados Unidos; pero que moralmente han estado conmigo todo el tiempo. En especial a mis modelos de supervivencia e inspiración para que encontrara mi propio camino en la vida: Aracelis, Petra Rosa, Omaira, Edith, Dilia, Amado Humberto, José Manuel (padre), Janette y Francisco (Kapiki).

Como parte de mi formación profesional, también recuerdo el impecable trabajo de los docentes de mi casa de estudios de origen: la Universidad Central de Venezuela, en especial a: Antonio Quintín, Oscar Bastidas, Luisa Medina y Alicia Párraga. Particularmente el trabajo de Antonio despertó en mí la vocación por el sector público, misma que me trajo hasta aquí.

En orden cronológico, siguen mis colegas y amigos del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, escuela profesional a la que le debo lo que soy, ya que fue ahí donde me inicié en el campo de la Administración Pública y desarrollé el amor y el oficio de investigar. En especial, agradezco la contribución del extraordinario equipo profesional con el que compartí labores en el Centro de Documentación y Análisis de Información, CEDAI, de julio de 1991 a diciembre de 1999, bajo la dirección de Nuria Cunill, la sabia y generosa conducción de Juanita Cammarata, y mis colegas: Maigualida Torres, Daniela Magallanez, Carla Borrachini, María Bucciareli, Urby Pantoja, Madeleine Thompson y María Isabel Salgueiro.

A la nueva familia que me recibió y dio apoyo incondicional en México, sin quienes la espera por entrar al CIDE no habría sido posible: Francisco Lara Soria, a quien le agradezco su estímulo reiterado para entrar, mantenerme y rendir al máximo en el

programa durante el período en el que fuimos compañeros de vida; a los miembros de la Familia Lara Soria —Beatriz y Gina en especial—, la Familia Hernández Patiño (Francisca, Elvia, Leonor, Marcos, Cynthia, Verónica y Gabriel), mis maestros (María Luisa, Carmen, Chelo, Eliza y Diego), Perla Cané, César Marcial y Rosa Galindo. ¡Ellos hicieron de México mi nuevo hogar!

A la casa de estudios que después de tres intentos finalmente me recibió: el CIDE, tanto por brindarme la oportunidad y el apoyo material, académico y anímico para estar en el programa; como por incorporarme a una comunidad intelectual de carácter excepcional, dentro de la cual quisiera distinguir varios grupos.

En primer lugar a los docentes, en especial aquellos que representaron un significativo “antes y después” en mi formación, bien sea porque me apoyaron a desarrollar alguna habilidad, por despertar en mí alguna vocación, o por expandir los horizontes de mi pensamiento y capacidad de reflexión. Por el excelente trabajo que realizaron dentro y fuera de las aulas quiero reconocer, en orden cronológico, los aportes de: José Manuel Diéguez, David Arellano, Alejandro Campos, Arturo del Castillo, José Antonio Crespo, Marcos Mena, Salomón Shertorisky, Covadonga Mensuener, Eugenio Rivera, Judith Mariscal, Allison Rowlan, Sergio López y Enrique Cabrero.

El segundo grupo está conformado por mis compañeros de aula. El rigor del CIDE hace que sea imposible alcanzar con éxito la meta sin el apoyo de los colegas, cuyas contribuciones académicas, materiales o morales muchas veces representaron la diferencia entre entrar, continuar, ser dado de baja o, simplemente, desistir del programa. Su calidad profesional y humana sobrepasa lo que estas palabras puedan expresar. Ellos son, del curso propedéutico: Luis Sámano, Wladimir Juárez, Leysler Abraham Sánchez y Claudia Segovia. Junto con ellos, una vez dentro de la MAPP, no estaría escribiendo esto sin las múltiples y providenciales intervenciones de: Lorena Archundia, Alberto Juárez, Isaí Hernández, Liliana López, Karla Sandoval, Jorge Puga, María Esther Coronado, Jorge Silva y Magda Tamayo. ¡Ha sido un honor compartir esta experiencia de formación con toda la talentosa Generación 2003-2005, pero en especial lo ha sido crecer y aprender *con* y *de* ustedes!

Por otra parte, los estudiantes del CIDE no podríamos alcanzar nuestra meta sin el apoyo de los miembros de la Dirección de Sistemas y de la Biblioteca de la Institución. Mi reconocimiento para ambas unidades. Agradezco de manera muy destacada el apoyo recibido de Luis Fernando Tenorio, Teresa Jiménez, Rocío Velázquez y Mayra Martínez (Sistemas) y Jaime Serra Martínez (Biblioteca).

Es difícil encontrar palabras para *Tere* (Dra. Teresa Bracho González), por su inspiración, confianza, estímulo y guía incondicional hacia mi persona y hacia este proyecto. De su mano inicié y confirmé mi interés por la agenda de investigación que me trajo al CIDE: el problema de la educación pública. Asimismo, a Giulianianna Mendieta por su aliento constante y su generosa conducción a lo largo de todo el proceso de convertirme de un aspirante a maestría en una egresada de la MAPP, José Manuel Zolezzi por su

guía en mis primeras incursiones en la literatura especializada y el análisis de las estadísticas educativas en México; y a Víctor Figueras, Director del Programa, cuyo apoyo y consideración estuvieron allí cuando más lo necesité.

Para la última etapa de este trabajo, que implicó el análisis institucional del problema del rezago, resultó vital el apoyo brindado por Meynardo Vázquez Esquivel, líder del Programa de Investigación y Evaluación, y de Raquel Magaña, del Centro de Cooperación Regional para la Educación de Adultos en América Latina y el Caribe, CREFAL, mediante la estancia de investigación que hicieron posible en el verano del 2005 en sus instalaciones de Pátzcuaro, Michoacán. Asimismo, el CREFAL ofreció los medios para someter este trabajo al debate interno entre el grupo de especialistas en educación de adultos del Centro, en septiembre del 2005. De este esfuerzo se agradecen especialmente los valiosos aportes de Esteban Cortés Solís al segundo manuscrito, quien fuera el comentarista principal del documento en el debate sostenido el 20 de septiembre de 2005.

Finalmente, este esfuerzo no se hubiera completado con éxito sin la colaboración de la Dra. Arcelia Martínez, especialista en el área de educación, que con su análisis, comentarios y orientaciones enriqueció esta investigación en una medida mayor de la que su humildad le permite reconocer.

Este grupo no estaría completo si no mencionara a la Inteligencia Suprema, Energía o lo que sea que esté detrás del universo manifiesto, reconocida con múltiples nombres y contenidos entre diversas culturas desde el inicio de los tiempos, que en el fondo, estoy convencida, representan a una misma esencia de la que todo procede. Cierro estas palabras agradeciendo a esa Inteligencia Suprema la suerte de haberme hecho coincidir con los aquí mencionados en este trecho del camino.

En última instancia, el desarrollo es de las personas. Las cosas no dan calidad a la vida, si no se transforma quien las produce y las usa; las técnicas no mejoran la existencia, si quien las maneja no es dueño de su destino; el poder no hace mejores a los pueblos, si no se ejercita como servicio; lo decisivo es el mejoramiento humano; es el ser, no el tener. Por ello, ninguna nación podrá avanzar en su desarrollo más allá de donde llegue la educación.

Fernando Solana Morales
Tan lejos como llegue la educación (1982)

Introducción

Durante el siglo XX hemos sido testigos de los principales logros de la educación pública en América Latina, y en México en particular, tales como la expansión del acceso a la educación para la mayoría de los niños que alcanzan la edad escolar, la extensión de los años de escolaridad en la población, el mejoramiento del pronto acceso a la escuela, la provisión de nutrición y cuidado a un número cada vez mayor de niños y niñas en condiciones desventajosas, y el incremento de la provisión de los insumos mínimos para desarrollar la tarea educativa, así como la eliminación de canales diferenciales por niveles sociales para acceder a los servicios educativos (Schiefelbeing, citado por Torres, 2000: 10; y Bracho y Del Río, 2004).

Sin embargo, nos toca también presenciar la paradoja del problema del rezago educativo de una masa cada vez mayor de adultos, que no logran alcanzar ni siquiera los años de escolaridad mínimos establecidos en las diversas constituciones de la región. Por rezago educativo entendemos la condición en la que se encuentra una persona mayor de 15 años cuando no ha concluido su enseñanza básica. En México, por mandato constitucional, desde 1993, la enseñanza básica incluye los niveles de primaria y secundaria.

En el caso específico de México, su sistema educativo está constituido, según los datos de la Secretaría de Educación Pública (SEP) del ciclo escolar 2002-2003, por dos grandes modalidades: la escolarizada, que comprende a la educación básica, la media superior y la superior, que atiende a una población superior a los 29 millones 600 mil educandos; la modalidad no escolarizada, que incluye la capacitación para el trabajo, que atiende a 1,167,667 personas; y las modalidades semiescolarizadas, que comprenden la educación inicial, especial y para adultos, que en total atiende a 3,467,980 personas (Fundación Este País e Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, 2003: 2).

En lo que a la atención de adultos se refiere, según cifras oficiales del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, INEA, aunque éste logra sacar del rezago educativo, a través de sus delegaciones e institutos estatales (IEEA's), alrededor de 300 mil adultos al año, se incorporan aproximadamente 750 mil adultos que desertan del sistema escolarizado, de los cuales emigran o fallecen 250 mil. Por tanto, el incremen-

to anual es de unos 200 mil adultos (Consejo Nacional para la Vida y el Trabajo e INEA, 2004).

Es así como, a la usanza de una tragedia griega del eterno retorno, y a pesar de los avances mencionados, somos testigos de una crisis de envergadura en el campo de la educación de adultos cuando iniciamos el nuevo siglo (Torres, 2000: 5). Esta crisis es palpable a la luz de la evidencia empírica, y de ella dan cuenta las voces de algunos funcionarios públicos. Por ejemplo, en noviembre del 2004 el director general del INEA declaró: “[...]hay tres Méxicos: uno educado de casi 30 millones; otro que estudia, que son aproximadamente 32 millones; y el México en el rezago educativo, que son 30 millones de mexicanos”.² Dentro de este contexto, el objetivo central de esta investigación es explorar qué es esta condición, cómo surge, por qué es un problema —tanto por su magnitud como por sus implicaciones—, y cuáles son los principales rasgos del contexto institucional con el que el Estado mexicano enfrenta el asunto en el ámbito de educación de adultos. De nuestro análisis surge tanto una propuesta de modelo teórico para explicar las causas del problema, como una tentativa de rediseño de reglas de juego que permitan ayudar a contener o revertir la situación descrita.

Nuestra hipótesis central es que el esfuerzo educativo de México ha sido parcialmente responsable de la situación actual. La educación se relacionó íntimamente con el proyecto de desarrollo puesto en práctica después de la segunda guerra mundial. Y el costo de oportunidad de no hacer nada seguirá relacionado con el modelo de desarrollo, que sufrió un drástico viraje en la década de los años ochenta, y más intensamente desde la década de los noventa, gracias a la apertura comercial y el ingreso de México al mercado común de América del Norte (gracias a la firma del Tratado de Libre Comercio).

El impulso a la industria fue el eje organizador del proyecto seguido después de la segunda guerra mundial, para el cual, entre otras exigencias, debían formarse recursos humanos especializados, capaces de modernizar la planta productiva y la gestión estatal. Además, debía crearse una atmósfera cultural, urbana y moderna, propicia para los cambios de la industrialización. El reflejo de esto en el plano educativo fue que, tanto de forma como de fondo, las actividades educativas respondieron a las necesidades de consenso y legitimidad del Estado, por lo que el sistema educativo reflejó los rasgos centralistas y corporativos propios del sistema político. Así, todo el sistema educativo evolucionó bajo la influencia decisiva del entorno social, económico y político. Desde 1945 los servicios educativos se ampliaron aceleradamente y se diversificaron, teniendo un papel activo en la modernización social que se dio en las siguientes décadas, y que se tradujo en la superación de la antigua estructura social rural, agro exportadora, y en la transformación en un país urbano (Guevara Niebla *et*

² *Diario Crónica*, “El rezago educativo todavía alcanza 30 millones”: INEA, 23-11-2004. <http://www.cronica.com.mx> (consulta 29-04-2005).

al., 1992: 31-32). Asimismo, esto condujo a un crecimiento poblacional sin precedentes, y a un rejuvenecimiento de la población, con sus consecuentes efectos en los servicios educativos.

Sin embargo, ya desde los años ochenta se apreciaban síntomas de la crisis en la educación, manifiestos en un progresivo deterioro de la calidad académica de los distintos niveles educativos, el aumento de la repetición y la deserción, una agudización del rezago en las poblaciones rurales, indígenas y las de bajos ingresos, y una pérdida creciente de articulación entre la función educativa y las exigencias del desarrollo. Tal ha sido el caldo de cultivo para las cifras oficiales y las estimaciones de rezago educativo que discutiremos a lo largo de la investigación.

Ante este panorama, el Estado mexicano ha ido asumiendo la tarea de enfrentar las consecuencias, tanto del modelo de desarrollo como de los resultados del sistema educativo, creando una serie de servicios educativos destinados a la atención de la población adulta que se encuentra en rezago. Coexisten diferentes servicios que ofrecen educación a esta población, algunos de ellos de larga data y otros de más reciente creación. Entre los primeros están las Primarias Nocturnas desde la época de la Revolución Mexicana y las Secundarias para Trabajadores, del periodo cardenista (Loyo, citado por Campero, 2002). Más contemporáneos son los Centros de Educación Básica de Adultos de 1968, recientemente transformados en Centros de Educación Extraescolar, servicios integrados en la Secretaría de Educación Pública. Para 1981 se crea el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA), para atender el área, al cual se le incorporan dos servicios más, el Proyecto de Posprimaria Comunitaria del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) en 1996 y la Secundaria a Distancia para Adultos, en el año 2000. Sin embargo, dentro de estos servicios, es el INEA el que tiene mayor importancia en el país, considerando los recursos humanos y financieros con que cuenta, así como el número de personas adultas que atiende (Campero, 2002).

¿Cómo es posible, entonces, que si el Estado ha tomado acciones para atender este asunto desde hace tanto tiempo, se haya llegado a las importantes cifras de rezago actuales, según las cuales más de la mitad de la población económicamente activa se encuentra en esta condición? Para responder esta pregunta retomaremos los aportes del Nuevo Institucionalismo, específicamente la propuesta de R.E. Goodin (2003), que formula las premisas de un posible *Nuevo Institucionalismo Consolidado*, mismas que nos servirán de base para explicar los resultados actuales y hacer algunas propuestas de diseño, desde el punto de vista de las instituciones.

Goodin, quien basa su propuesta en el análisis de los elementos comunes de las visiones institucionales de la sociología, la economía, la ciencia política y la teoría social, resume su planteamiento en siete proposiciones, mismas que inspirarán el análisis que realizaremos del campo de la educación de adultos en México. El argumento del autor es el siguiente:

1. Los agentes individuales y los grupos persiguen sus respectivos proyectos en un contexto que se encuentra colectivamente restringido.
2. Tales restricciones toman la forma de instituciones: patrones organizados de normas y papeles socialmente contruidos así como conductas socialmente prescritas que se esperan de quienes desempeñan tales papeles, los cuales son creados y recreados con el correr del tiempo.
3. Por estrictas que sean, esas restricciones resultan, sin embargo, ventajosas en otros diversos aspectos para los individuos y los grupos en lo que hace a la consecución de sus propios proyectos más particulares.
4. Los mismos factores contextuales que restringen las acciones del individuo y del grupo moldean también los deseos, preferencias y motivaciones de esos mismos agentes individuales o grupales.
5. Las restricciones tienen, distintivamente, raíces históricas, como artefactos residuales de las acciones y elecciones del pasado.
6. Tales restricciones encarnan, preservan e imparten recursos de poder diferenciales con respecto a los distintos individuos y grupos.
7. La acción individual y grupal, por muy restringida por el contexto, y moldeada socialmente que esté, constituye la fuerza motriz que guía la vida social. (Goodin, 2003: 35-36).

En lo que a las instituciones encargadas de la educación de adultos se refiere, esto puede traducirse en el siguiente argumento: todas estas entidades públicas no han surgido ni operan en el vacío; operan con un conjunto de reglas de juego que, en este caso, limitan seriamente las posibilidades de que su gestión tenga un alto impacto en el problema del rezago educativo, más allá de situaciones de orden coyuntural o estructural que han contribuido a agravar el problema. Reconocemos el aporte desfavorable de fenómenos estructurales o coyunturales, que están más allá de la capacidad de respuesta de las instituciones públicas en esta materia, como por ejemplo la modificación del modelo económico en los años ochenta y las crisis económicas acompañadas de devaluaciones y desempleo de las últimas décadas. Pero, dentro del margen de maniobra que estas iniciativas han tenido, hubieran podido tener una respuesta más contundente ante el fenómeno con otro marco de reglas de juego.

Estas reglas, sin embargo, no son casuales, ya que al mismo tiempo que materializan una concepción del problema de la educación de los adultos, mantienen una serie de espacios de poder. En otras palabras, las reglas han generado incentivos positivos y negativos que contribuyen a modelar la conducta tanto de las instituciones públicas, como de los adultos en rezago educativo. Sostenemos que en el actual contexto de reglas de juego no es posible esperar mayores avances si no se realizan transformaciones que modifiquen la lógica de conducta de los actores, y que cambien los incentivos (positivos y negativos) que afectan dichas conductas, tanto de los adultos como de las instituciones estatales que atienden el problema.

Para lograr nuestro objetivo restringiremos nuestro análisis al principal actor encargado de esta materia, el INEA, debido a la importancia estratégica que tiene dentro

del área, al ser el organismo que más recursos capta y que atiende a la mayor proporción de adultos en rezago. Nuestro análisis inicia con la descripción del problema del rezago en términos de magnitud, evolución y características de la población que se encuentra en esta situación. Seguidamente propondremos un modelo tentativo para explicar las causas del problema, al cual hemos denominado Modelo de Generación y Acumulación del Rezago Educativo, MGARE, utilizando un enfoque integral que explore las contribuciones al rezago tanto de los servicios de educación básica como de los de educación de adultos. Posteriormente exploraremos brevemente el costo de oportunidad que tiene esta situación, a través del análisis de las implicaciones jurídicas, económicas y sociales de que se mantengan las tendencias actuales.

Finalmente haremos el análisis institucional de INEA que, sin pretender ser exhaustivo de todas las reglas de juego, se enfocará en aquellas que estimamos más estratégicas, por su capacidad de generar cambios profundos en la situación actual del rezago en México: la concepción del área de educación de adultos como un asunto marginal y asistencial dentro del quehacer educativo, la opacidad del sistema en su conjunto y la baja calidad de servicios ofrecidos a la población en rezago. En cada caso se presentarán las evidencias que nos permitieron llegar a tales juicios, sus consecuencias y las propuestas de rediseño.

Hemos de advertir al lector sobre el ámbito y alcance de este trabajo, a fin de hacer explícitas las limitaciones de la modesta contribución que se espera hacer. Nuestro enfoque principal será siempre, a lo largo del texto, el área de educación de adultos, analizada desde el punto de vista de las políticas públicas; lo que implica que no desarrollamos aspectos de naturaleza pedagógica o sociológica, como el valor que los sujetos puedan darle a la educación básica en sí misma como un bien de consumo en lugar de un bien de inversión; la pertinencia de los contenidos de la educación básica tal como está diseñada en la actualidad; los beneficios que la educación tiene, en el sentido más amplio de la palabra, en la vida de los sujetos; o la educación como estrategia de no caída, en lugar de ascenso, de las poblaciones expuestas al deterioro de su calidad de vida o en franco estado de exclusión social. A pesar de hacer comentarios sobre algunos de estos asuntos, especialmente con el ánimo de ser congruentes con nuestra propuesta de que el problema del rezago educativo se examine desde una perspectiva integral de los servicios educativos a la población como un todo, hemos incluido varias secciones donde exploramos la situación de la gestión de la educación básica sobre este particular, así como algunas propuestas de trabajo relacionadas con la misma. Sin embargo, nuestro propósito de entrada no es cuestionar los contenidos de educación básica o la gestión global del área por parte de la Secretaría de Educación Pública, debido a que tal esfuerzo sería materia de otra investigación tanto por su magnitud como por la profundidad que demanda, por lo que nuestro abordaje de la problemática de la misma es necesariamente parcial e incompleto.

Tampoco abordaremos la relación entre el rezago y la estructura del empleo, ni exploraremos la capacidad de la economía mexicana de generar empleos año con año y su relación con fenómenos como el rezago educativo o incluso la migración. Asimismo, al analizar las implicaciones del rezago se hace mención a los aspectos de inequidad e injusticia social que esta condición implica, pero el espacio y el objetivo mismo de la investigación no permitieron un desarrollo en profundidad de estos aspectos. Estos cabos sueltos son algunas de las muchas pistas a seguir en futuras indagaciones.

Tomando como base el hecho de que nuestro eje central son los servicios de educación de adultos, nuestra pretensión es sencilla: formular un modesto aporte, producido bajo los rigores que impone la academia, para la discusión de un tema cuya resolución está, con mucho, lejos del ámbito de ésta. En el ámbito teórico esperamos contribuir con un modelo (MGARE) que pueda dar algunas coordenadas para entender el fenómeno y detectar dónde están los márgenes de maniobra desde el ámbito de la política pública. En la práctica, lo que esperamos es ilustrar una posible vía de rediseño de un sistema, y especialmente una institución clave dentro del proceso —el INEA—, para que su gestión tenga una probabilidad real de hacerle frente al problema con una esperanza de éxito mayor de la que tiene actualmente. Es así como este libro fue concebido como una contribución al debate, producto del esfuerzo de un observador que se inicia en el campo de la investigación educativa, interesado en el asunto, pero formado lejos del ámbito de la educación, y específicamente de la educación de adultos, con las ópticas de la administración y las políticas públicas. Sólo la suerte dirá si llega a ser conocido por los actores que realmente tengan en sus manos los medios políticos y técnicos para reflexionar y tomar decisiones que permitan emprender acciones al respecto.

Con el objeto de mitigar un poco el hecho de no contar con formación específica en el área educativa, se buscó el acercamiento con la comunidad de académicos e investigadores en el área, con el propósito de someter a prueba las hipótesis aquí desarrolladas. Esto implicó, en el caso del CIDE, contar con el apoyo de los investigadores que dentro de la División de Administración Pública cuentan con el conocimiento y experiencia en la materia.

Por otra parte, gracias al apoyo brindado por el Programa de Estancias de Investigación del Centro de Cooperación Regional para la Educación de Adultos en América Latina y el Caribe, CREFAL, en el verano del 2005, durante mi estancia en las instalaciones del Centro en Pátzcuaro, Michoacán.

Parte del compromiso adquirido por aquellos que hemos tenido el privilegio de haber cursado estudios con el apoyo de recursos públicos, estriba en devolver esa inversión que la sociedad hizo en nosotros con aportes al conocimiento y la transformación de aquellas áreas socialmente relevantes, cuya importancia y gravedad deben representar la medida, o por lo menos, las aspiraciones de nuestra acción individual

y colectiva.³ Hacemos votos porque el rezago educativo pronto pueda dejar el espacio marginal que ha ocupado tradicionalmente en el discurso y la práctica educativa, para convertirse en lo que su gravedad reclama: una prioridad para el desarrollo de México.

³ Este comentario está inspirado en las palabras de Maitreya "Tomad la necesidad de vuestro hermano como medida de vuestra acción y solucionad los problemas del mundo". Revista *Aquí & Ahora*, Puebla, núm. 99 p.14.

Todos... son iguales, pero algunos... son más iguales que otros.

George Orwell

La rebelión en la granja

El objetivo de este capítulo consiste en presentar una descripción del problema del rezago educativo en México, utilizando como base principalmente estimaciones propias elaboradas con los datos del INEGI del censo del año 2000. El propósito es evidenciar que se trata de un problema muy serio por su magnitud, evolución y distribución. Se demostrará que ésta no es una condición que se presenta de manera aleatoria en la población, sino que sigue una distribución relacionada con la condición socioeconómica de los individuos, su edad, su sexo, patrones culturales y de origen étnico, afectando a los grupos más desprotegidos y expuestos o inmersos en la exclusión social. Estos elementos nos proporcionarán las pistas para elaborar una propuesta teórica para entender las causas del fenómeno, que se expondrán con detalle en el capítulo 2. El contenido de esta descripción incluirá la composición, magnitud, distribución y evolución histórica del problema del rezago, para luego explicar brevemente la dinámica de generación del mismo.

Características del rezago: definición, magnitud, composición, evolución histórica y distribución

El rezago educativo es la condición en la que se encuentra una persona mayor de 15 años cuando no ha concluido su enseñanza básica. En México, por mandato constitucional, desde 1993, la enseñanza básica incluye los niveles de primaria y secundaria de primer ciclo (seis y tres años, respectivamente).

Según los datos del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, INEA —organismo creado en 1981 con la misión inicial de combatir el analfabetismo y, en



general, atender las necesidades educativas de los adultos en sus diversas variantes— el volumen estimado de rezago educativo para diciembre de 2004 varía entre 34.64 y 34.92 millones de personas (véase Cuadro No. 1 y nota b del mismo). Esta cifra representa alrededor de una tercera parte de la población del país, y si se mantiene la proporción del año 2000, equivaldría al 53.1% de la población mayor de 15 años, grupo dentro del que se encuentran la población económicamente activa y los adultos mayores (por encima de los 65 años de edad).

CUADRO 1

INEA. Evolución histórica del rezago por cada grupo (millones de personas)

	1970	1980	1990	2000	2002 (estimado INEA)	2004 (estimado INEA) a
Analfabetas	6.7	6.5	6.2	5.9	6.2	6.07
Sin primaria	11.1	9.4	11.6	11.7	11.9	11.65
Sin secundaria	4.8	9.2	11.9	14.9	16.5	17.20
Rezago total	22.6	25.1	29.7	32.5	34.6	34.92
						34.64 b

Fuente: CONEVYT e INEA (2004) Programa Piloto Cero Rezago, p.9, con base en Censos Generales de Población y Vivienda, 1970, 1980, 1990 y 2000, INEGI.

(a) Tomado del portal INEA (<http://www.inea.gob.mx>, consulta 04-05-05)

(b) Tomado del portal INEA (<http://www.inea.gob.mx>, consulta 04-05-05), pero de otra página dentro del mismo portal en la cual se explica el proceso de incremento del rezago educativo.

La condición de rezago puede descomponerse, en principio, en tres grupos —según estimaciones del INEA para el año 2004—: analfabetas, personas sin primaria completa y personas sin secundaria completa (6.07, 11.65 y 17.20 millones respectivamente), siendo el último de los grupos el que representa la mayor proporción.

Sin embargo, de acuerdo a los datos de INEGI provenientes del censo de 2000, podemos distinguir entre los sujetos con primaria incompleta y los que tienen primaria completa, en cuyo caso la composición del rezago presentaría como primer grupo a los individuos con primaria completa, 19.4 %, equivalentes a 12,191,472 personas, seguidos por los de primaria incompleta, 18.1 %, 11,374,517 personas (véase Cuadro 2).

CUADRO 2

Composición del rezago educativo, estimados con datos del INEGI-2000

	Población de 15 y más años	Sin instrucción (analfabetas)	Primaria incompleta	Primaria completa	Secundaria incompleta	Total rezago (estimado)
%	100	10.3	18.1	19.4	5.3	53.1
Pob. de 15 años o más	62,842,638	6,472,792	11,374,517	12,191,472	3,330,660	33,369,441

Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEGI.

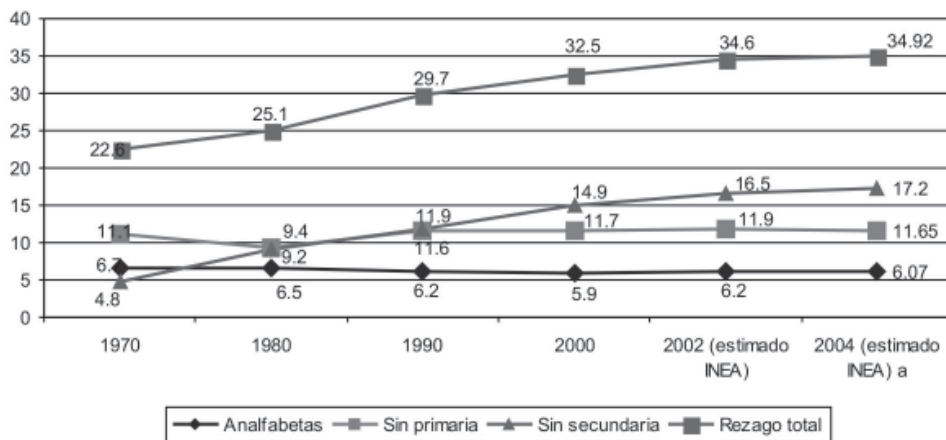
Con base en la información precedente podemos establecer una clasificación de niveles de rezago, utilizando como criterio el esfuerzo que le demandaría al individuo culminar el objetivo de certificar su educación básica. En tal sentido podemos decir que aquellos que no tienen instrucción formal —analfabetas— estarían en una condición de *rezago extremo*, ya que requerirían más tiempo, esfuerzo y recursos para ponerse al día con el nivel mínimo que establece la legislación mexicana como educación básica obligatoria.

En el siguiente grupo estaría la población con primaria incompleta, que según nuestra clasificación implicaría un nivel de *rezago alto*. Por su parte, los sujetos con primaria completa estarían en una condición de *rezago medio*. Finalmente, los individuos que iniciaron su secundaria pero interrumpieron sus estudios antes de concluir el tercer año de este nivel conformarían el grupo en *rezago bajo*. Según las cifras del INEGI del año 2000, el *rezago medio* (primaria completa) y *alto* (primaria incompleta) concentrarían el 37.5% del fenómeno, seguidas del rezago extremo (10.3%) y el rezago bajo (5.3%).

En materia de evolución histórica, el grupo de secundaria incompleta (*rezago bajo*) es el principal componente que explica el crecimiento del rezago en términos absolutos, debido a su volumen (véanse Cuadro 1 y Gráfico 1), así como por su crecimiento relativo de manera sostenida desde los años setenta, pasando de un 10% a cerca del 20% para el año 2000 (véase Gráfico 2). Una de las razones que podría explicar este crecimiento es la obligatoriedad de la educación secundaria básica a partir de 1993, a partir de la reforma constitucional de esa fecha. Sin embargo, somos de la opinión que no es la única razón que explica el crecimiento del fenómeno en términos absolutos en las últimas cuatro décadas (véase capítulo 2).

GRÁFICO 1

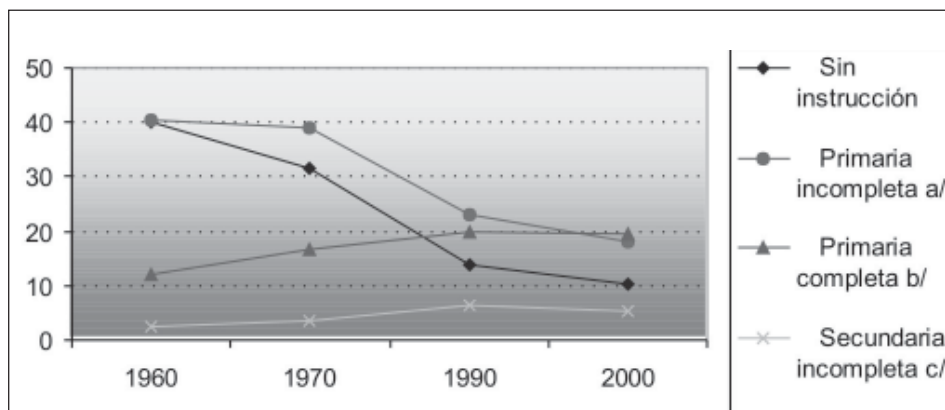
INEA. Composición y evolución del rezago educativo (millones de personas)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEA.

GRÁFICO 2

Evolución histórica del rezago educativo en México (%)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEA.

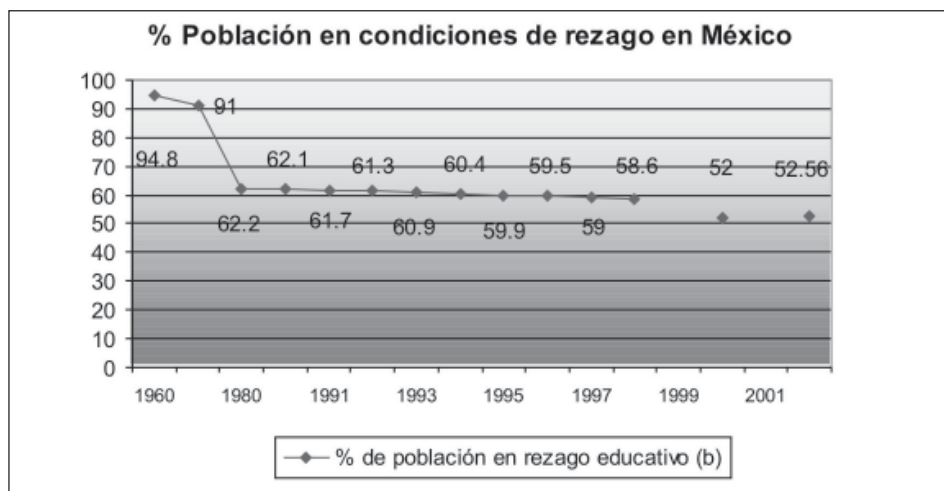
Nota: No se colocan datos de 1980 porque no los cita la fuente.

Por razones diversas, que van desde la calidad de la enseñanza hasta la agudización del problema de la pobreza, el rezago educativo es un problema estructural de la

sociedad mexicana desde sus inicios como nación independiente, en la que el analfabetismo constituía el principal problema en materia educativa, y que ha sido abatido significativamente gracias a la ampliación de los servicios educativos experimentada durante todo el siglo XX.⁴ En tal sentido, y en gran parte como efecto del aumento en la cobertura de los servicios relacionados con la educación primaria, el rezago ha disminuido en términos relativos, específicamente en los casos del rezago extremo —analfabetas— y rezago alto —primaria incompleta. En el Gráfico 3 están las cifras —en términos relativos— que pueden encontrarse en los documentos públicos de la SEP con relación al INEA.

GRÁFICO 3

% Población en condiciones de rezago en México



Fuente: Secretaría de Educación Pública (1999) y CONEVYT e INEA (2003) para los años 2000 y 2002.

Sin embargo, cuando se convierten los porcentajes a número de personas mayores de 15 años sin educación básica, resulta significativo que la tendencia es opuesta, ya que el rezago ha aumentado en términos absolutos, como lo declara el INEA en un documento confidencial, en el que señala que “...entre 1990 y 2000 el rezago total ha crecido en términos absolutos en un 10%”.⁵ Hicimos un experimento (véase Anexos)

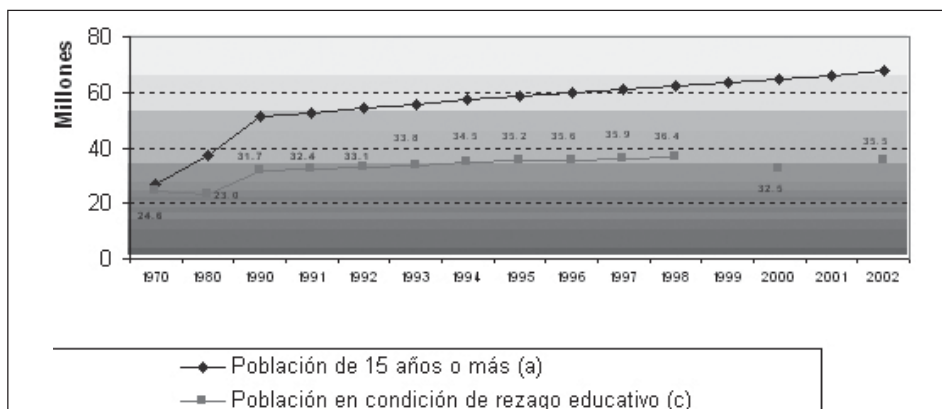
⁴ Ulloa y Latapí (1998).

⁵ La cifra proviene de un documento de carácter interno del INEA, preparado para solicitar financiamiento al Banco Mundial en mayo de 2004, y que no estamos autorizados a citar.

para tratar de delinear esta tendencia, aplicando a los porcentajes del INEA presentados en el gráfico anterior los estimados de población mayor de 15 años del Banco Interamericano de Desarrollo y el INEGI,⁶ mismos que se presentan a continuación. Producto de este ejercicio, nuestras cifras arrojan un crecimiento del rezago, en términos reales, al pasar de 26.6 millones en los años setenta a 35.5 millones en el 2002 (véase Gráfico 4).

GRÁFICO 4

Evolución rezago educativo (millones)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del BID, INEGI e INEA.

El rezago educativo no es una condición que se localiza de manera aleatoria en la población,⁷ y existen abundantes datos que nos hablan de la gravedad de los sesgos de este problema en México. Si empezamos por la esfera familiar los hallazgos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) nos pueden servir como un buen ejemplo, ya que sitúan al país como uno de los más desiguales en materia educativa dentro de la región latinoamericana. El BID declara (1999: 20) que la educación constituye el principal recurso con que cuentan la mayoría de las personas, y esta afirmación es válida incluso para el 10% más rico de la población. En un estudio de 14 países de la región latinoamericana, los jefes de hogar del decil de mayores ingresos tienen 11.3 años de escolaridad (equivalente a un poco menos que secundaria completa), y superan en 2.7 años al nivel de educación que tienen los jefes de hogar del decil siguiente, y en casi

⁶ World Bank: *World Development Indicators*, (2004), CD-ROM, e INEGI.

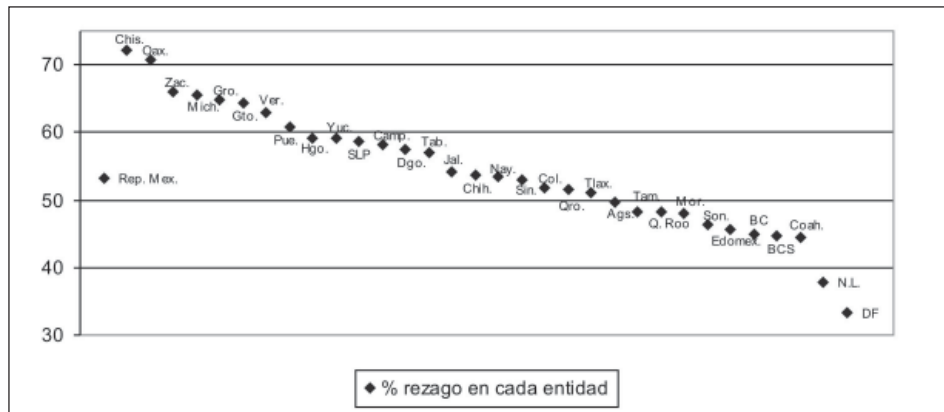
⁷ Observatorio Ciudadano de la Educación: *El rezago educativo*, (2009: 1).

7 años al de los jefes de hogar del 30% más pobre de la población. En este contexto, México es uno de los países con mayores brechas educativas entre los dos deciles más ricos y el resto de la población. En este país la brecha educativa entre el decil más rico y el 30% de la base de la escala de ingresos supera los nueve años. Por lo tanto, la educación es un factor de diferenciación de los sectores más favorecidos por el ingreso, no tanto porque sea un nivel muy elevado, sino porque el grueso de la población cuenta con muy pocos estudios.

Si salimos de la esfera de las familias y la distribución del ingreso para revisar la situación de los estados, la situación no mejora, sino que se agudiza. En términos geográficos, el rezago educativo se agudiza en las regiones económicamente menos desarrolladas del sur y centro del país, siendo Chiapas, Oaxaca, Zacatecas, Michoacán, Guerrero, Guanajuato y Veracruz los estados que presentan los índices más altos en términos relativos, superiores al 60 —e incluso el 70%— (véase Gráfico 5). En el otro extremo, con menos de 40% de población en rezago se encuentran Nuevo León y el D.F.

GRÁFICO 5

% estimado de rezago en cada entidad - 2000

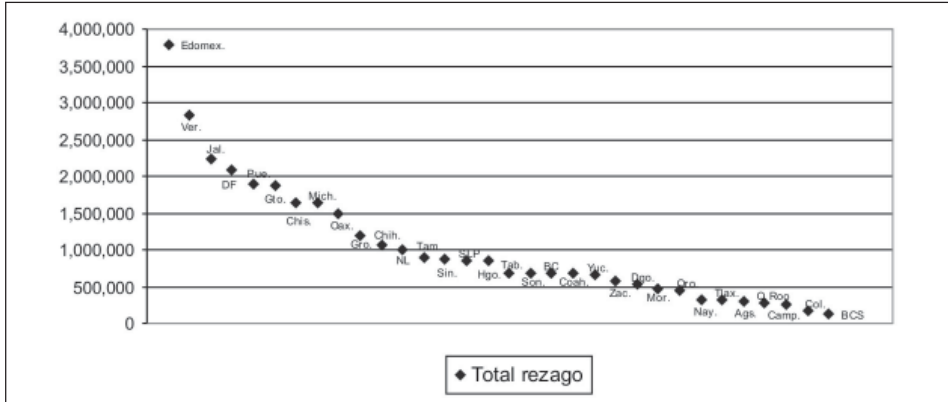


Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI (2000).

Cuando estas proporciones se convierten a número de individuos, el Estado de México y Veracruz son los que mayor población tienen en esta condición (3,787,120 y 2,835,599, respectivamente, según cifras estimadas para el año 2000), mientras que Colima y Baja California Sur se ubican al otro extremo, con menos de 200,000 personas en rezago (177,772 y 127,673 respectivamente).

GRÁFICO 6

Millones de adultos en rezago por entidad federativa estimados (2000)



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI (2000).

Si en lugar de considerar a los estados de manera individual realizamos un análisis por regiones, surgen patrones muy interesantes. Para este trabajo tomamos la clasificación de Bracho (1999), cuyos fundamentos se resumen en el Cuadro 3. La clasificación de la autora tuvo su origen en otras ideas de regionalización previas, pero se distingue de éstas porque otorga relevancia a la distribución educativa, integrando zonas geográficamente comunes pero añadiendo la distribución educativa sin considerar ningún otro factor de diferenciación.

CUADRO 3

Regionalización educativa

Región	Estados	Características
Capital	Distrito Federal.	Se maneja como una región aparte debido a que sus indicadores educativos muestran una muy clara diferencia respecto de sus estados vecinos.
Norpacífico	Baja California Sur, Baja California, Sonora.	En general las entidades del norte tienen territorios importantes y densidades de población bajas, predominantemente urbanas y con bajos porcentajes de población indígena.
Norte	Coahuila, Chihuahua, Nuevo León, Tamaulipas.	Idem a la anterior, sin contacto con el Pacífico.

Occidente o Centro Occidental	Aguascalientes, Colima, Durango, Jalisco, Nayarit, Sinaloa.	Incluye las entidades del Pacífico central, el occidente y el centro-norte. Cubre un espectro más amplio de entidades que las cubiertas en otros sistemas de regionalización, difícilmente distinguibles desde el punto de vista educativo. Casi la mitad de la población se localiza en ciudades grandes, pero los porcentajes de población rural por entidad son muy variables.
Centro	Edo. de México, Morelos, Querétaro, Tlaxcala.	Definida por su cercanía con el D.F. —más que territorial, educativamente—. Se caracteriza por bajos niveles de población rural —excepto Querétaro—, la mayor parte de su población se localiza en ciudades grandes y presenta porcentajes medios de población indígena en zonas densamente pobladas.
Centro Periférico	Guanajuato, Hidalgo, Michoacán, Puebla, San Luis Potosí, Veracruz, Zacatecas.	Formado por otro cinturón que abarca las entidades que rodean al “centro”. Su población se concentra mayormente en las zonas rurales y ciudades medias, y cuenta con porcentajes altos de población indígena —excepto Guanajuato y Zacatecas—. Su carácter periférico no proviene sólo de su ubicación geográfica, sino de sus indicadores educativos.
Sureste	Campeche, Quintana Roo, Tabasco, Yucatán.	Incluye a la Península de Yucatán y Tabasco. Es una región difícil de distinguir estadísticamente por sus similitudes educativas con algunas regiones centrales, pero claramente identificable desde el punto de vista geográfico, y en particular con las entidades del Sur Pacífico. Es una zona de muy baja densidad poblacional, baja proporción en zonas rurales, aunque elevadas porciones de población indígena —con excepción de Tabasco.
Sur o Sur Pacífico	Chiapas, Guerrero, Oaxaca.	Es la región con condiciones educativas más dramáticas, con la población ubicada principalmente en zonas rurales, con un desarrollo urbano pobre en comparación con las otras zonas propuestas, y con porcentajes importantes de población indígena, particularmente en Oaxaca.

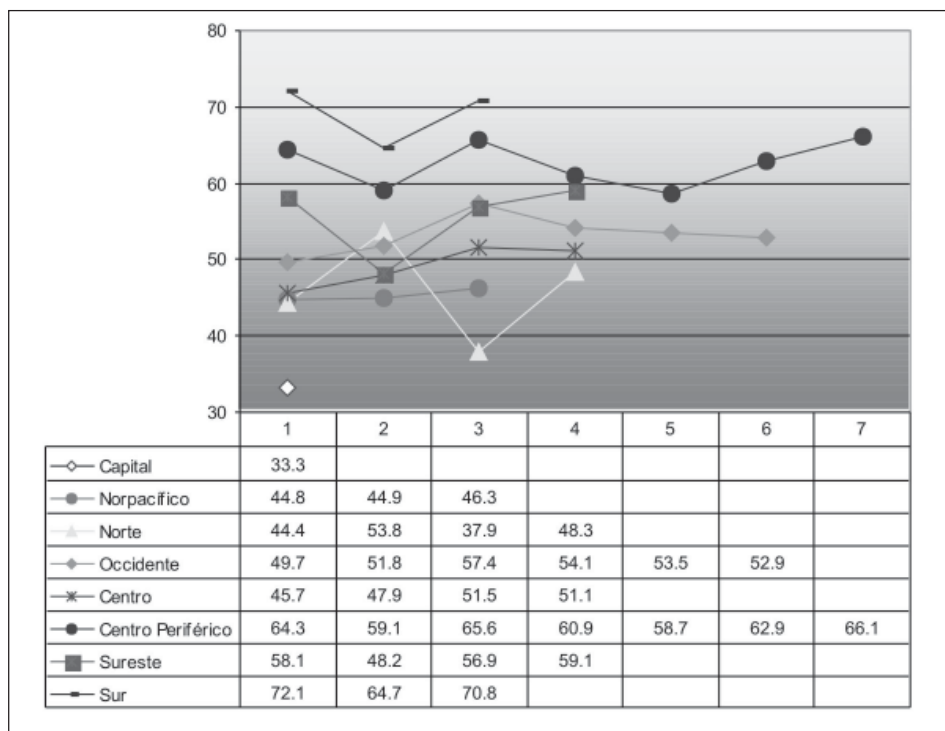
Fuente: Elaboración propia con base en la regionalización educativa propuesta por Bracho (1999).

En el Gráfico 7 se presentan las curvas de rezago por regiones trazadas con base en los porcentajes del mismo en los estados que conforman cada región. Del análisis de estas curvas se desprende que la mayor parte de las regiones tienden hacia la convergencia —comportamientos similares u homogéneos—, mientras que existen otras que tienen comportamientos más heterogéneos —norte y sureste específicamente. Esta clasificación revela que las mayores concentraciones de rezago se dan en los

estados del sur del país, seguidos del centro periférico, el sureste —salvo Quintana Roo—, el occidente, el centro y el norpacífico, ubicándose en el extremo de menor rezago relativo el D.F.

GRÁFICO 7

% de rezago educativo por regiones (2000)

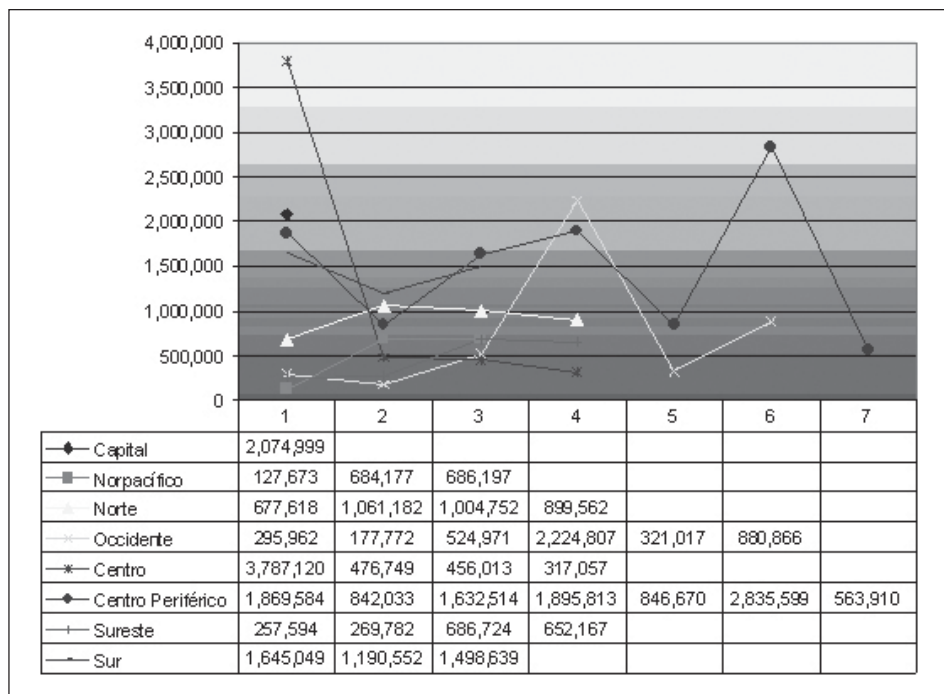


Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI (2000).

Sin embargo, cuando convertimos los porcentajes en números absolutos de personas en rezago, el comportamiento de las regiones deja de ser tan homogéneo —salvo en las regiones sur y norte—, lo cual puede explicarse por las diferentes concentraciones de población en los estados (véase Gráfico 8).

GRÁFICO 8

Volumen del rezago educativo (millones de personas) 2000



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI (2000).

Estos resultados, según los cuales las regiones sur y centro periférico presentan los niveles más altos de rezago, confirman las hipótesis presentes en la literatura acerca del tema,⁸ que enfatizan que el rezago se agudiza en las regiones económicamente más atrasadas, con altas concentraciones de población rural e indígena, y suele ser más abundante en poblaciones pequeñas (menores de 2500 habitantes) y dispersas.⁹ Este hecho nos da una primera pista para explorar las causas del problema, mediante los vínculos entre condiciones socioeconómicas —nunca inscritos o desertores, y tipo de población rural/urbana— y cobertura, mismos que se discutirán en el capítulo 2.

⁸ Observatorio Ciudadano de la Educación: *El rezago educativo* (2009: 1-9).

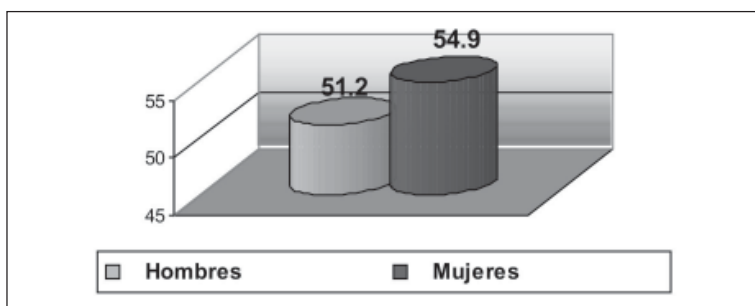
⁹ Datos actualizados con las estadísticas de INEGI del Censo General de Población de 2000, basados en las consideraciones expresadas en Ulloa y Latapí (1998: 59-73). Para el caso de la población indígena se tomó el dato de Suárez Zozaya (2004).

Sumadas a las consideraciones estatales y regionales, también podemos comentar la distribución del rezago entre mujeres e indígenas. Según la literatura esta condición afecta en mayor medida a las mujeres y a las poblaciones marginadas, es decir, se puede encontrar en los estratos económicos más débiles.¹⁰

En lo que respecta al género, casi 55% de mujeres mayores de 15 años *versus* 51% de los hombres están en esta situación (véase Gráfico 9). En términos absolutos hay 2,624,111 más mujeres que hombres en condición de rezago (Gráfico 10).

GRÁFICO 9

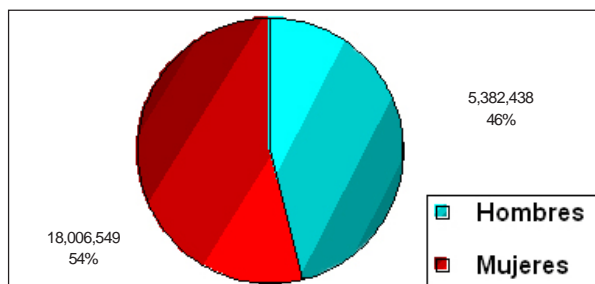
% Distribución del rezago educativo (considerando el género 2000)



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI (2000).

GRÁFICO 10

Distribución del rezago educativo en México considerando la variable género (2000)



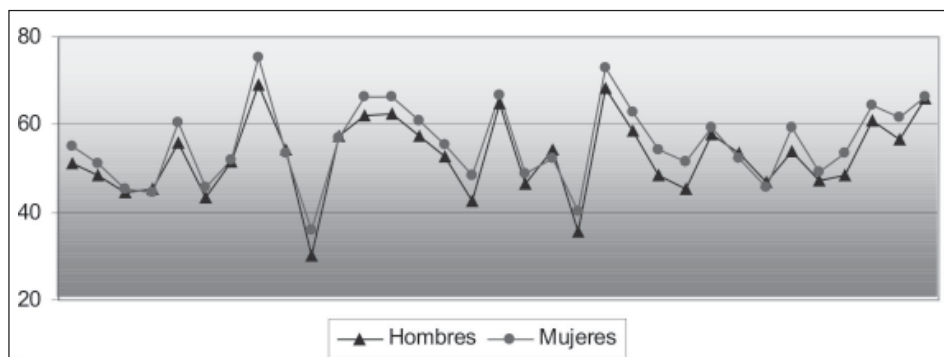
Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI (2000).

¹⁰ Observatorio Ciudadano de la Educación: *El rezago educativo* (2009: 1).

En términos porcentuales, claramente la proporción de mujeres es superior a la de hombres en rezago en los estados (véase Gráfico 11), con la excepción de Baja California Sur y Sonora, por 5,363 y 3,716 hombres, respectivamente.

GRÁFICO 11

% Rezago educativo —género en los estados— (2000)

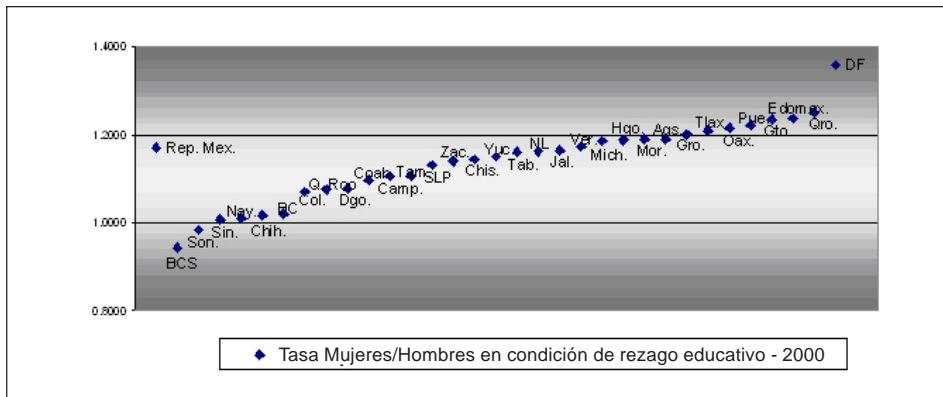


Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI (2000).

La tasa de mujeres/hombres en condición de rezago educativo señala una distribución según la cual los estados con poblaciones más similares entre hombres y mujeres en rezago son Sinaloa, Nayarit, Chihuahua y Baja California, mientras que aquellos donde la diferencia de género son más pronunciadas son el D.F., Querétaro, el Estado de México, Guanajuato, Puebla y Oaxaca (véase Gráfico 12).

GRÁFICO 12

Tasa mujeres/hombres en condición de rezago educativo (2000)

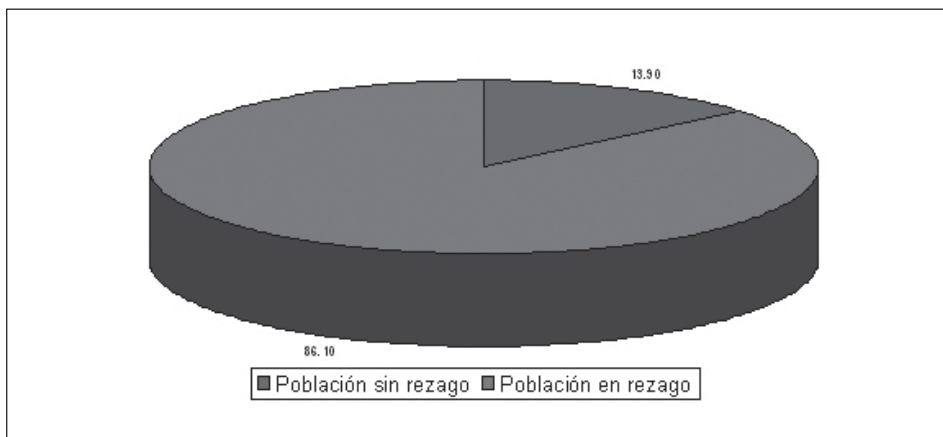


Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, respecto a las poblaciones indígenas, según datos del INEGI basados en el censo de 2000, el rezago afecta a un 86% de dicho grupo (véase Gráfico 13).

GRÁFICO 13

% Rezago educativo, población indígena de 15 años o más (2000)



Fuente: Suárez Zozaya, Herlinda (2004), basado en las estadísticas del INEGI del Censo General de Población de 2000.

Dinámica de generación del problema

La comprensión mínima del fenómeno sugiere que el rezago educativo es un proceso que se da en dos fases: la generación y la acumulación del mismo. En esta sección presentaremos evidencia en torno a cómo ocurren estos fenómenos y cuál es el volumen aproximado que alcanzan ambas dinámicas.

Empecemos con el sistema educativo básico —de carácter obligatorio— que atiende a la población entre 6 y 14 años, para descubrir la magnitud de la generación del rezago. Del seguimiento de las cohortes¹¹ educativas es posible apreciar, a través de los índices de eficiencia terminal,¹² que algo grave está sucediendo con los alumnos en el sistema regular, que en porcentajes altos se convierten en desertores del sistema antes de los 15 años, lo que los ubica en potenciales adultos en rezago en etapas posteriores de su vida. Para ilustrar esta afirmación, revisemos los datos de sólo dos cohortes aparentes, elaborados por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, INEE, en su informe “La calidad de la Educación Básica en México 2004”,¹³ en el cual se le hace el seguimiento a dos generaciones diferentes (1992-2001 y 1995-2004), para verificar la trayectoria de las mismas con base en los datos de eficiencia terminal (número de alumnos que concluyen un nivel entre aquellos que estaban inscritos para cursarlo), para apreciar lo que sucede con el fenómeno de deserción a lo largo de los nueve años de la educación básica obligatoria.

¹¹ Las cohortes se definen como "... conjuntos de alumnos que están de hecho en un mismo grado en un momento dado, independientemente de la manera en la cual se combinan en su composición alumnos con trayectorias individuales diferentes: los que han cumplido con la normatividad, empleando un año para cursar cada grado y transitando cada año al grado superior; y quienes presentan trayectorias más o menos anómalas, como repetidores, rezagados o desertores que regresan a las aulas". INEE (2004) *La calidad de la Educación Básica en México* (2004:162-163).

¹² La eficiencia terminal representa el porcentaje de alumnos que termina un nivel educativo sin considerar el tiempo que le tome al estudiante concluirlo. Dicho de otra forma, es la relación que se establece entre la cantidad de egresados de un nivel educativo y el número de estudiantes de nuevo ingreso al primer grado de ese nivel educativo n años antes, por ejemplo, seis y tres años para primaria y secundaria, respectivamente. Secretaría de Educación Pública, (2000).

¹³ El documento es abundante en ejemplos, cuya consulta se recomienda ampliamente. Sin embargo, por razones de espacio, consideramos que con los casos citados aquí queda suficientemente ilustrado el punto en discusión.

CUADRO 4

INEE. Seguimiento de la cohorte aparente 1992-2001 y 1995-2004

	Primaria		Secundaria		% de estudiantes incorporados al rezago educativo en cada cohorte
	Matrícula 1° grado	Egresados 6° grado	Absorción 1° año	Egresados 3° año	Matrícula 1° grado primaria – Egresados 3° año secundaria
1992-2001	100 %	71%	64%	47%	100% - 47% = 53%
Estimado en número de alumnos (Matrícula total 1° año * porcentaje de estudiantes incorporados al rezago educativo)					2,974,473 * 53% = 1,576,471
1995-2004	100 %	77%	72%	55%	100% - 55% = 45%
Estimado en número de alumnos (Matrícula total 1° año * porcentaje de estudiantes incorporados al rezago educativo)					2,777,987 * 45% = 1,250,094

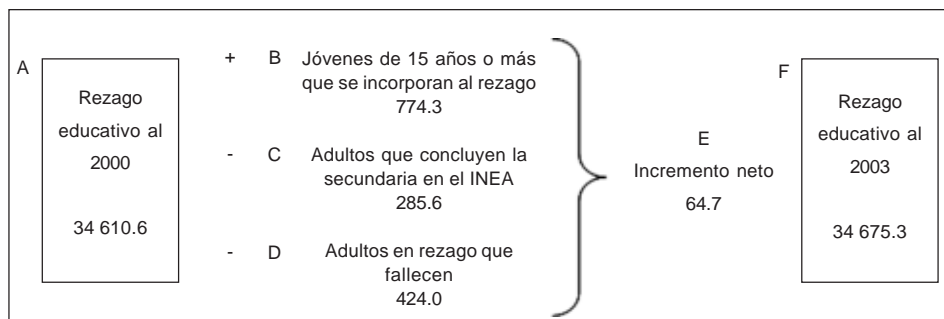
Fuente: Elaboración propia con base en los datos del INEE (2004: 163-164).

En estos dos ejemplos podemos apreciar que en el caso de la generación 1992-2001 sólo 47 de cada 100 niños que iniciaron la primaria en 1992 concluyeron el tercer año de secundaria, de lo cual se desprende que un 53% de esa cohorte, equivalente a 1,576,471 alumnos, según nuestras estimaciones, se incorporaron como potenciales adultos en rezago en el año 2001, sólo por concepto de desertores de la referida cohorte. La historia es un poco mejor —pero no demasiado— en el caso de la cohorte 1995-2004, en la cual habrían terminado alrededor de 55 por cada 100 niños que iniciaron primaria en 1995, por lo que 45 de cada 100 (1,250,094, según estimaciones) serían potenciales adultos en rezago incorporados al rezago acumulado en el año 2004 de la cohorte que inició estudios en 1995.

Las cifras anteriores nos darían los saldos brutos, a los cuales habría que hacerle las deducciones pertinentes para hallar los saldos netos. El saldo neto de los sujetos que se incorporan al rezago lo conforman el saldo bruto menos los individuos que por fallecimiento o migración —principalmente a Estados Unidos— se restan de la población que atiende el INEA en el territorio nacional. Un ejemplo de cómo funciona este proceso, según la autoridad oficial responsable del seguimiento del mismo (el INEA), puede apreciarse en el siguiente diagrama.

DIAGRAMA 1

INEA: Dinámica de generación del rezago durante 2003



Fuente: INEA (www.inea.gob.mx, consulta del 29-04-2005).

Se estima que el incremento neto anual, según el Programa Nacional de Educación 2001-2006 (D.O.F. el 15-01-2003), es de 200 mil jóvenes que al cumplir 15 años no han culminado su educación básica. Esta cifra se obtiene de restar a los 750 mil nuevos que desertan anualmente del sistema escolarizado¹⁴ los 300 mil adultos que el INEA, a través de sus delegaciones y de los Institutos Estatales de Educación para Adultos, certifica en secundaria, así como de restar los 250 mil adultos que emigran o fallecen durante el período.¹⁵

El propósito de este capítulo ha sido obtener, con base en la estadística descriptiva, las evidencias necesarias para demostrar que el rezago educativo es un problema, tanto por su magnitud como por los sesgos que lo caracterizan. Los resultados ilustran que los argumentos que exponen los conocedores del tema¹⁶ tiene sustento empírico: el rezago educativo es una condición problemática asociada con espacios geográficos de lento o escaso desarrollo, que afectan de manera diferenciada a los sujetos de acuerdo a su sexo, condición socioeconómica, lugar de residencia y origen étnico.

¹⁴ Esta cifra discrepa mucho de las presentadas como número de desertores de las cohortes tomadas como ejemplo en la sección dedicada a explicar la dinámica de evolución del problema. Este hecho se debe a que los estimados de las cohortes, calculados con los datos del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, incluyen nueve años de trayectoria de una generación dentro del sistema, mientras que las cifras del INEA representan la deserción en un año solamente.

¹⁵ Consejo Nacional para la Vida y el Trabajo e Instituto Nacional para la Educación de los Adultos. Dirección (2004).

¹⁶ Aguilar Camín *et al.* (1992); Bracho y Padua (2001); Bracho y Mendieta (2005); Cantú (1992); Carranza Palacios (2000); CONEVYT e INEA (2004); Observatorio Ciudadano de la Educación (2000a); Ornelas (1994); Ulloa y Latapí Sarre (1998); y Suárez, 2001, citado por Yurén de la Cruz y Cruz (2004).

Además pudimos demostrar que el fenómeno ha experimentado un descenso en términos relativos pero un aumento real en términos absolutos en las últimas décadas. Con base en estas consideraciones cabría preguntarse cuáles son las causas que han conducido a este crecimiento, así como a la distribución sesgada demostrada por los datos. Un intento por responder a tales preguntas se abordará en el siguiente capítulo, en el que se propondrá un modelo teórico para comprender la complejidad de factores que influyen para que un sujeto entre y se mantenga dentro del grupo de población en rezago educativo.

Un problema bien planteado es un problema medio resuelto.

Anónimo

“Nada hay más práctico que una buena teoría”, lugar común que nos sirve de inspiración para esta sección, ya que el propósito de este capítulo es presentar una propuesta teórica para comprender las relaciones causales que dan origen al rezago educativo en adultos. Esta reflexión parte de la tesis de que el problema es multifactorial, pero la edad del individuo juega un papel crucial, ya que de acuerdo a ella varían considerablemente las condiciones por las que se encuentra en rezago educativo.

Partimos del supuesto de que, tomando como base la edad del sujeto, es posible distinguir dos grupos de causas del problema. Un primer grupo son las causas imputables al individuo o a su grupo familiar —que serían exógenas al sistema educativo—, mismas sobre las que se reconoce la incapacidad del sistema educativo para su modificación. Sin embargo, existe otro grupo de factores que sí estarían directamente vinculados al desempeño de las instituciones que se han encargado de la prestación de la educación, sea en la fase de gestación o en la de acumulación del rezago, mismas que hemos denominado causas endógenas. Con base en este argumento, nuestra hipótesis es que del combate a las causas endógenas del problema, es decir, de aquellas sobre las cuales las instituciones educativas tienen cierto margen de maniobra, depende en gran medida la contención o inclusive el abatimiento del rezago.

Iniciaremos con las razones por las que juzgamos que la edad del individuo resulta el factor crucial para hacer la primera subdivisión de causas del problema. Seguidamente explicaremos nuestro Modelo de Generación y Acumulación del Rezago Educativo (MGARE), en el cual explicaremos, dependiendo de la edad del individuo y del segmento del sistema educativo encargado de su atención, cuáles son las causas exógenas y endógenas del problema en cada caso. En un tercer apartado presentaremos la evidencia empírica que nos permite afirmar que el desempeño de las institu-



ciones educativas constituye parte del problema, para concluir que en la misma medida, *pueden ser parte de la solución*.

■ El niño y el adulto como sujetos diferentes ante las situaciones de aprendizaje

¿Por qué decimos que es necesario tomar como punto de partida la edad del individuo en nuestro esfuerzo analítico por entender el problema del rezago educativo? Porque el tiempo y los efectos del proceso de socialización que sufre el sujeto en el transcurso del mismo modifican sus expectativas, capacidades y disposición al aprendizaje. El reconocimiento de este hecho es una de las razones por las que los adultos son objeto de un tratamiento diferente por parte del sistema educativo. Un interesante esfuerzo que da cuenta de las diferencias entre el niño y el adulto como sujetos dentro del proceso de enseñanza aprendizaje nos presenta Pallatino (citado por Márques, 2004), mismo que reproducimos a continuación:

Cuadro 5

Diferencias entre aprendizajes escolares y de adultos

Escolares	Adultos
Grupo homogéneo en edad, intereses y expectativas.	Grupo heterogéneo en edad, intereses y aspiraciones.
Objetos difusos, impuestos, no valorizados y diferidos.	Objetos claros y elegidos, valorizados y actualizados. Se busca utilidad.
Logros y éxito escolar relativamente ambicionado.	Logros y éxitos muy deseados, impaciencia y ansiedad.
Cierta indiferencia por los resultados.	Mucha preocupación por los resultados.
Más auto confianza y menos susceptibilidad ante las observaciones y críticas.	Inseguridad y susceptibilidad ante las críticas.
Cierta impresionabilidad, necesidad de sanción externa.	Auto-responsabilidad y sentimientos de culpa.
Pocas exigencias del medio social. Protección de la familia.	Altas exigencias del medio social y laboral. Necesidad de satisfacer un gran número de expectativas.
Nada anterior entorpece la adquisición de nuevos conocimientos.	Muchos conocimientos previos, experienciales más que académicos.
Ritmo de aprendizaje rápido, mente fresca, perspicacia y detallismo.	Ritmo de aprendizaje más lento, mente preocupada, razonamiento pausado.
Cultura integrada, más sistemática y organizada para el hábito de estudio.	Cultura mosaico, conocimientos yuxtapuestos y de fuentes heterogéneas.

Personalidad en formación, ductibilidad, posibilidades abiertas.	Personalidad desarrollada, patrones de conducta establecidos.
Mayor capacidad de memorización. Menor preocupación por entender y razonar.	Menor capacidad de memorización. Tendencia a relacionar y hallar aplicaciones concretas.
Establece pocas relaciones con los hechos de la vida. Mayor correlación de hechos y conocimientos.	Le interesa la calificación lograda por cualquier medio. Le interesa la calificación lograda por la capacidad adquirida. Pregunta para entender mejor.
Limitado campo de experiencias.	Pocos mecanismos de compensación para superar dificultades.
Mayor campo de experiencias.	Uso de mecanismos de compensación de ciertas deficiencias.
Capacidad de esfuerzo intelectual más prolongado.	Mayor perseverancia supeditada al interés.
Menor capacidad de esfuerzo intelectual prolongado.	Menor perseverancia a pesar del interés.

Fuente: Marqués, 2004.

El reconocimiento de este hecho por parte del sistema educativo ha generado una diversificación de los servicios educativos de acuerdo a la edad de los sujetos, en un segmento que atiende a la población que por su edad debe asistir a la educación gratuita y obligatoria que proporciona el Estado, y otro grupo que, por sobrepasar dicha edad sin haber culminado la educación básica, es objeto de un tratamiento diferente. Sin embargo, en ambos subsistemas se gestan las condiciones de rezago educativo. En el primero —la educación básica, del primero al noveno año— es donde se genera el rezago de adultos, y en el segundo —el sistema atendido por el sistema de instituciones lideradas por el INEA— es donde se acumula el mismo.

Descripción del Modelo de Generación y Acumulación del Rezago Educativo MGARE

En esta sección describiremos nuestra propuesta para entender el problema, a la que hemos denominado el Modelo de Generación y Acumulación del Rezago Educativo (MGARE). Nuestro supuesto de partida es que existen diversas causas, dependiendo de la edad del individuo, por las cuales se incorporan adultos al rezago, es decir, estamos ante un problema multifactorial. La literatura especializada coincide en asignarle a la pobreza y la desigualdad en la distribución del ingreso y las oportunidades la responsabilidad principal del asunto.¹⁷ Coincidimos en que estos factores son importantes, por lo que los reconocemos en nuestro análisis como variables exógenas al

¹⁷ Véase Aguilar Camín *et al.* (1992); Bracho y Padua (2001); Bracho y Mendieta (2005); Cantú (1992); Carranza Palacios (2000); CONEVyT e INEA (2004); Observatorio Ciudadano de la Educación (2000a); Ornelas (1994); Ulloa y Latapí Sarre (1998); y Suárez, 2001, citado por Yurén, De la Cruz y Cruz (2004).

sistema educativo. Sin embargo, estamos convencidos de que el problema es más complejo y presenta otras causas que pueden atacarse desde las etapas que hemos denominado generación y acumulación del rezago.

Con base en las fuentes consultadas, podemos decir que el rezago tiene dos momentos diferentes: generación o “formación” (Suárez, 2001, citado por De la Cruz y Cruz, 2004), y acumulación, en las cuales las condiciones del fenómeno varían sensiblemente.

■ *La generación del rezago educativo*

Durante la generación, que comprende la etapa de la vida entre los 6 años —inicio formal establecido en las leyes mexicanas del sistema escolar— y los 14 años de edad, existen dos grupos que serán parte del rezago luego de cumplir los 15 años por razones diferentes. Un primer grupo lo conforman los nunca inscritos en el sistema regular, por factores objetivos individuales —como discapacidad— o familiares, tales como problemas socioeconómicos en el grupo familiar o razones de orden cultural, como el género o el grupo étnico —por ejemplo el que no se considere pertinente que las niñas asistan a la escuela por ser necesarias en el hogar para el cuidado de éste o de otros miembros del grupo. En esta etapa de la vida, por ley, la asistencia de los niños a la escuela es obligatoria (es un derecho y un deber al mismo tiempo), que no depende necesariamente de la voluntad del niño o niña, sino de que en el medio familiar se dé cabida al cumplimiento de este deber/derecho. Cabe destacar que independientemente de la familia puede existir en el niño una motivación individual que se refleje en el grado de aprovechamiento que tenga éste en la escuela, debido a que, sobre todo en familias de bajos ingresos, la escuela compite con otras alternativas que pueden ser percibidas como más ventajosas para enfrentar la necesidad de generar un ingreso y mejorar el nivel de vida del núcleo, como lo son el trabajo de menores en el sector informal o las expectativas de migración, especialmente a Estados Unidos.¹⁸

Este grupo pudo también no asistir a la escuela debido a factores institucionales relacionados con la insuficiente cobertura del sistema regular en la localidad en la que habita el individuo en cuestión. A este grupo pertenecerían todas las personas en condición de analfabetismo, que por el grado de esfuerzo que les demandaría llegar a

¹⁸ En una conversación sostenida con un estudiante de licenciatura de economía del CIDE, procedente de una comunidad oaxaqueña menor a 2 500 habitantes llamada Santa Gertrudis Zimatlán (11-05-05), Arafat Caballero Martínez comentó: —“Las discusiones que sostienen las mamás de mi pueblo con sus hijos varones (porque son las mamás, ya que los papás están ausentes porque se encuentran trabajando en E.U.A.), consisten en que el hijo le dice a su mamá:— ¿Para qué estudio, si me voy a ir a trabajar con mi papá al norte para ganar dólares?, a lo que la mamá contesta: —No mi’jo, estás muy chiquito todavía, apenas tienes 16. ¡Todavía no!”.

completar el equivalente a los nueve años de educación básica requerida en el sistema regular, podemos decir que se encuentran en un nivel de rezago extremo.

Dentro de la etapa de generación también podemos considerar un segundo grupo al que hemos denominado desertores del sistema regular, que no lograron culminar la enseñanza básica. Los factores individuales o familiares que condicionan este comportamiento pueden ser los mismos del grupo anterior —condiciones socioeconómicas, geográficas, de género o étnicas—, manifestándose en conductas como el ausentismo, que induce situaciones de riesgo de aprovechamiento escolar, manifestadas luego en la reprobación, atraso escolar —extraedad, que implica cursar un grado con una edad superior a la legalmente prevista—, y finalmente abandono del sistema. Sin embargo, la deserción también podría deberse a factores relacionados con la calidad de las instituciones del sistema educativo, que pueda devenir en bajos niveles de aprovechamiento y altos índices agregados de reprobación, extraedad y deserción. En este grupo se encuentran los potenciales analfabetas funcionales —que según la UNESCO son aquellos que no han culminado como mínimo cuatro años de educación primaria—, así como los individuos que tienen primaria incompleta, primaria completa y secundaria incompleta, a los que podríamos adjudicar niveles potenciales de rezago alto —para los de primaria incompleta o analfabetas funcionales—, rezago medio —primaria completa— y rezago bajo —secundaria incompleta.

■ *La acumulación del rezago educativo*

Posteriormente entramos a la etapa de acumulación del rezago. Aquí también podemos distinguir dos grupos —nunca inscritos y desertores—, que por motivos individuales o familiares, o causas de orden institucional, no han podido incorporarse a los servicios de atención de adultos que provee el INEA u otras instituciones, tales como el Consejo Nacional de Fomento Educativo, CONAFE, que atiende mayormente a población indígena o habitantes del medio rural. En el caso de los nunca inscritos en el sistema de educación de adultos, las causas individuales o familiares pueden estar ligadas a factores objetivos como el costo de oportunidad que representa el dedicarle espacio de la vida adulta al estudio, por exigencias de tiempo, necesidad de generar un ingreso para el sustento propio y de familiares —tener dependientes económicos a su cargo—; además de la falta de información acerca de las opciones disponibles para completar su educación básica en el sistema de educación de adultos.

Sin embargo, debido a que el adulto ya tiene autonomía —especialmente después de los 18 años— para decidir si desea o no asistir a la escuela, podemos encontrarlos con factores de orden subjetivo, tales como: percepciones del adulto en cuanto al valor de la educación formal como factor que mejore su calidad de vida mediante el ingreso, por ejemplo; su percepción en cuanto a la facilidad y calidad de la educación

destinadas a adultos (servicios que ofrecen las instituciones educativas con educación básica incompleta). A estas causas pueden sumarse las relativas a las instituciones educativas en el sentido de que no exista suficiente cobertura en la localidad en la que habita el adulto, o sea insuficiente la difusión de la oferta educativa, tanto en volumen como condiciones y modalidades, así como la relevancia de los contenidos de acuerdo a los intereses y necesidades de los adultos tanto en el medio laboral como social y familiar. Este grupo constituye la demanda potencial de la educación de adultos, que es una de las características más sobresalientes del problema, ya que los adultos en rezago no se movilizan para buscar y exigir, de parte de las instituciones encargadas de brindarles apoyo, la cantidad, calidad y oportunidad de servicios que su condición requeriría.¹⁹

Finalmente llegamos al último grupo, los desertores del sistema de educación de adultos. Pueden abandonar el sistema debido a las causas individuales o familiares, objetivas o subjetivas que mencionamos en el grupo de los no inscritos. Lo que cambia en este grupo es que a las causas mencionadas para estos últimos se pueden sumar otras causas de orden institucional, relacionadas con el sistema de educación de adultos, tales como dotación del sistema, calidad (relevancia de contenidos —con relación a la vida del adulto tanto en su medio familiar como laboral—, ambiente, atención y asesoría a los educandos), etc. Estos factores motivan que una parte de la demanda activada se transforme en una demanda activada desincorporada, bien sea por condiciones personales o un mal desempeño institucional, rótulo que a falta de otro mejor, utilizaremos en este trabajo para referirnos a los desertores en el sistema de educación de adultos.

Evidencia empírica que apoya hipótesis de la contribución de las causas endógenas²⁰ a la generación y acumulación del rezago educativo

En esta última sección expondremos algunos elementos que sirven para sustentar las afirmaciones que hemos hecho al explicar el MGARE en lo que respecta a la contribución de las causas endógenas al problema del rezago. Nuestra intención al relevar estos datos se debe a que, en nuestro juicio, la más importante implicación que

¹⁹ Véase Schmelkes y Kalman (1994: 15-39).

²⁰ Deliberadamente no profundizaremos en el aspecto relacionado con las causas exógenas del rezago, debido a que nuestro interés es básicamente propositivo, por lo que nuestro énfasis está puesto en explorar los aspectos que se puedan traducir en recomendaciones que estén al alcance de las instituciones educativas (especialmente de las encargadas de la educación de adultos). Sin embargo, existe abundante literatura que puede consultar el lector para ahondar en las causas exógenas, como los trabajos relacionados con la pobreza educativa (entre otros sugerimos a Bracho, 1995a y b; y Bracho y Del Río, 2004).

podemos extraer del MGARE es que nuestra tarea, en el futuro inmediato, está en el combate de las causas endógenas, si queremos cambiar las tendencias que aquí hemos descrito (capítulo 1).

En lo que respecta a la etapa de generación del rezago, que en nuestro análisis corresponde a los servicios cubiertos con la educación básica, la situación en México parece ser alentadora en algunos aspectos, según los datos de la Secretaría de Educación Pública (Sistema de Indicadores y Pronósticos, 2000).

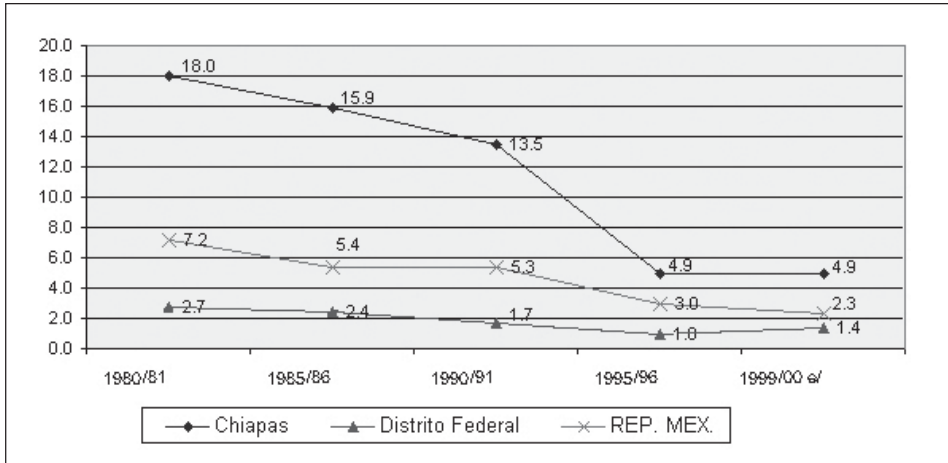
Empezaremos nuestra revisión con algunos datos relacionados con la cobertura. Según el conteo intercensal de 1995, existía un millón 200 mil niños entre los 6 y los 14 años fuera de la escuela primaria. Asimismo, según Schmelkes (1999: 339) existía un número elevado de localidades menores de cien habitantes que no eran atendidas por el sistema educativo porque no había modalidades de atención adecuadas para el fenómeno creciente de dispersión poblacional. Asimismo, se encontraban insuficientemente atendidos grupos como los jornaleros agrícolas migrantes, que constituyen grupos familiares en los cuales los niños trabajan con sus padres en el campo y viven las constantes mudanzas de casa y escuela, calculados en aproximadamente 700 mil, de los cuales el sistema logra atender alrededor de 20 mil.

A estos grupos fuera de la escuela hay que sumarle los que se pierden en su paso por el sistema educativo. En el caso de la primaria, las cifras de indicadores como deserción y eficiencia terminal siguen siendo preocupantes a pesar de la evolución favorable de los últimos 25 años, porque nos hablan de los resultados de un sistema incapaz de retener dentro de las aulas al 100% de la población a la cual está destinado. A lo anterior debemos añadir la precaución por dejarnos llevar por el optimismo que envuelven a los promedios nacionales. Un examen cuidadoso revela claramente las disparidades regionales que apuntábamos en el primer capítulo, donde las diferencias entre el estado mejor situado y el último de la lista revelan la existencia de por lo menos dos realidades muy distintas dentro del mismo país, en otras palabras, un mismo sistema educativo funcionando a dos o más velocidades. Revisemos algunos datos históricos de deserción y eficiencia terminal en primaria y secundaria, así como absorción en secundaria y volumen de nunca inscritos, para ilustrar el punto.

En el período lectivo 1980/81, siete de 100 educandos según el promedio nacional, no terminaron la primaria. Sin embargo, en el Distrito Federal tres alumnos estaban en esta condición mientras que 18 niños no concluían el mismo ciclo educativo en Chiapas. Afortunadamente la deserción ha disminuido, según lo revelan las cifras de la SEP, y mejor aún, las diferencias se han acortado según los estimados para el período 1999/2000 (véase Gráfico 14), pero siguen manteniéndose las disparidades en los estados, por lo menos de dos a uno entre entidades como Chiapas y el Distrito Federal, por ejemplo.

GRÁFICO 14

Deserción en primaria 1980-2000



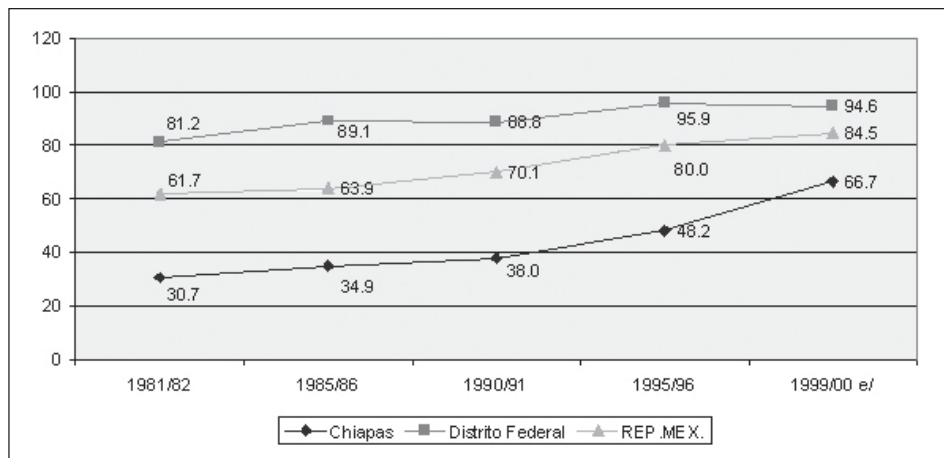
Fuente: Elaboración propia con base en datos de la SEP (2000).

Por su parte, la eficiencia terminal nos permite otra mirada sobre el mismo asunto. Según datos de la SEP, en el año lectivo 1981/82,²¹ en el nivel nacional, 38% de los alumnos que ingresaban a la primaria no terminaban el sexto grado, ya que la eficiencia terminal para dicho período fue de 61.7%. Sin embargo, mientras en el Distrito Federal había aproximadamente 19 de 100 alumnos que no culminaban la primaria, en Chiapas casi 70 estaban en la misma condición (véase Gráfico 15). Nuevamente nos encontramos una evolución histórica favorable, al elevarse la eficiencia terminal a un 84.5% para el período 1999/00. Sin embargo, las diferencias entre las regiones con más desarrollo versus las rezagadas siguen siendo pronunciadas, ya que en Chiapas 33 estudiantes no terminan la primaria en comparación a los cinco que se encuentran en esta misma situación en el D.F. para el período en cuestión.

²¹ No se utilizaron los datos de 1980/81 porque no estaban disponibles las cifras de este indicador en la fuente consultada para este análisis.

GRÁFICO 15

Eficiencia terminal en primaria 1981-2000

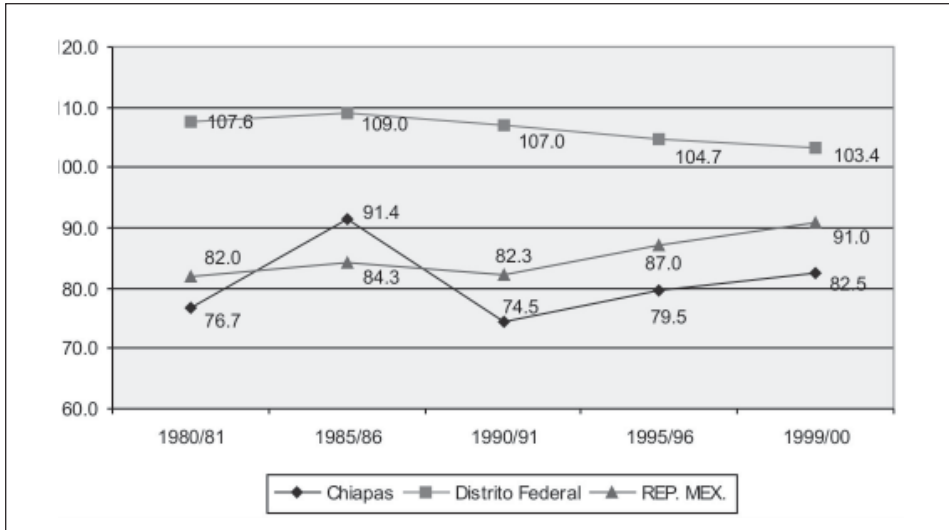


Fuente: Elaboración propia con base en datos de la SEP (2000).

Si seguimos una secuencia lógica de acontecimientos, el siguiente indicador que deberíamos revisar es el de absorción en secundaria, que representa el volumen de alumnos que, una vez concluida la primaria, se incorporan al siguiente nivel de estudio. Nuevamente se aprecia que del ya disminuido total de 100 que una vez cursaron primer grado, de los que terminan sexto grado no se incorporan todos al primero de secundaria. Para seguir con el período al que hemos hecho referencia, un 82% en el nivel nacional lograron ingresar a secundaria durante el ciclo 1980/81, siendo casi 77% los que ingresaron en Chiapas *versus* casi 108 en el Distrito Federal (el que se rebase el límite del 100% indica que se incorporaron rezagados de períodos anteriores). Nuevamente la tendencia histórica es favorable, pero mientras en el D.F. se incorporan más del 100% en el ciclo 1999/2000, en Chiapas 18 de cada 100 alumnos quedan fuera del sistema educativo en esta etapa (véase Gráfico 16).

GRÁFICO 16

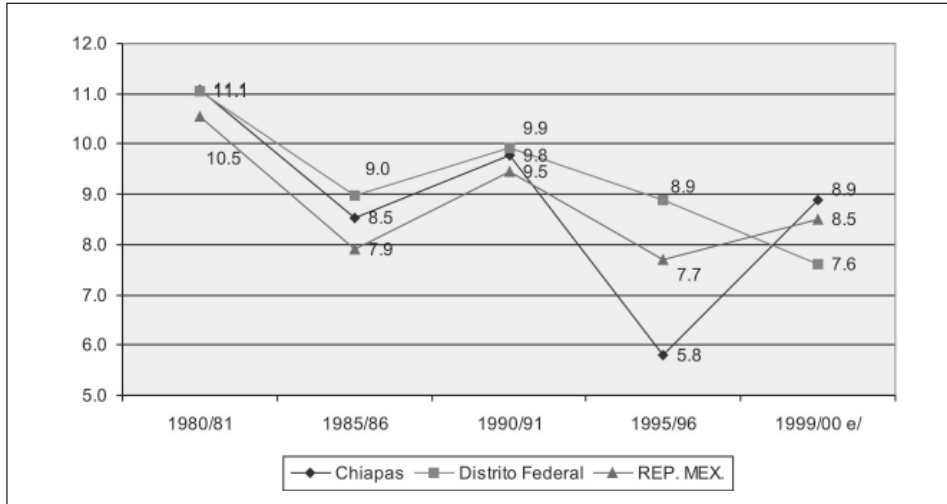
Absorción en secundaria 1980-2000



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la SEP (2000).

A los que ingresan en secundaria hay que restarles los que abandonan el sistema durante ese período. Para 1980/81 prácticamente eran iguales las cifras nacionales y las de los casos que hemos estado usando para nuestras comparaciones, Chiapas y el D.F. (11 alumnos de cada 100), pero para 1999/2000 vuelven a distanciarse siendo en promedio nueve alumnos desertores los que no culminan el ciclo tanto en Chiapas como en el promedio nacional (véase Gráfico 17).

GRÁFICO 17

Deserción en secundaria 1980-2000

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la SEP (2000).

Para finalizar con esta breve inspección de la serie histórica de la deserción, absorción y eficiencia terminal durante primaria y secundaria, llegamos a las cifras de alumnos que concluyen realmente este nivel (eficiencia terminal en secundaria). En el período 1980/81 nos encontramos que 24 de cada 100 de los que empezaban no concluían el nivel, siendo —asombrosamente— menor la cifra de los alumnos “perdidos en el trayecto” en Chiapas que en el D.F. (17 *versus* 29 de 100, respectivamente). Y tristemente, la situación no registra mejorías, a diferencia de lo ocurrido con los otros indicadores que hemos revisado aquí, porque según los datos de 1999/2000 la eficiencia terminal en secundaria ha disminuido en Chiapas —sólo termina un 76% de los que inician secundaria—, ha aumentado en el D.F. —de 71.5% el indicador pasa a 77.9— y en el promedio nacional —de 75.5% a 75.7%— (véase Cuadro 6). Esto confirma la afirmación de Muñoz García (1998: 318) de que: “...el término de la secundaria es el punto que filtra hacia fuera del sistema educativo a la mayor parte de los estudiantes”, con el agravante de que algunos se incorporan al mercado de trabajo, pero otros no, según lo revelaron datos del Consejo Nacional de Población, que declaró que para 1998, 1.8 millones de personas ni estudia ni trabaja (Muñoz, 1998: 319).

CUADRO 6

Eficiencia terminal en secundaria 1980/81 al 1999/00

ENTIDAD	1980/81	1985/86	1990/91	1995/96	1999/00 e/
Chiapas	83.4	79.6	74.6	78.2	76.2
Distrito Federal	71.5	74.8	73.4	74.7	77.9
Rep. Mex.	75.5	75.7	73.9	75.8	75.7

1/ Se empleó un método ajustado, de acuerdo con el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000. Consiste en dividir la egresión [sic] de un ciclo escolar dado entre el nuevo ingreso al primer grado de dos ciclos escolares anteriores.

e/ Cifra estimada.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la SEP (2000).

Estas cifras hablan de los resultados de un sistema que gesta en su interior el rezago educativo de adultos, porque las niñas y niños que van quedando fuera del sistema en el pasado constituyen nuestra población de adultos en rezago del presente. La literatura especializada da cuenta de este fenómeno diciendo que, en general, en los sistemas educativos de América Latina en los que ya se está cercano a la universalización de la educación primaria, como es el caso de México, la desigualdad se da más por inclusión que por exclusión (Aguerrondo, citada por Schmelkes, 1998: 340). En otras palabras, lo que quiere decir esta afirmación es que son los alumnos que están dentro del sistema educativo los que se salen del mismo, especialmente en las regiones menos desarrolladas y en la etapa de secundaria.

Lo anterior apoya nuestra hipótesis referida a la etapa de generación del rezago, según la cual más allá del innegable e importante efecto que tienen en el fenómeno causas individuales y familiares externas al sistema educativo, existe una contribución que se deriva del aporte que la gestión institucional hace al problema. Nuestra base para afirmar esto se debe a que según lo demuestra la investigación educativa (Galeana, 1997) la deserción no es un hecho que se concreta en la vida de un estudiante por sorpresa. Existen fenómenos insuficientemente atendidos dentro del aula y en el medio escolar que presagian y permiten pronosticar con algún grado de certeza su aparición, como lo son el atraso escolar y la reprobación. Aunque ambas situaciones están muy ligadas a las condiciones socio-familiares de los alumnos, porque afectan en mayor medida a los más pobres, aspecto en el cual la escuela no puede hacer mucho, los resultados de una investigación, basada en una serie de casos, sobre la infancia desertora (Galeana, 1997: 87), aportan pistas acerca de las señales de alarma que tanto los docentes, como la escuela en su conjunto, pueden tomar en cuenta para hacer la detección y seguimiento de casos que por su perfil son de alto riesgo de deserción. El conjunto de características presentadas por los niños desertores en el mencionado estudio es el siguiente:

- Viven la falta de recursos económicos, que los obliga a incorporarse tempranamente al trabajo para dar apoyo a su familia o para su propio sustento.
- Pertenecen a familias de organización extensa, en su mayoría, con padres o parientes de escasa experiencia escolar y con poco tiempo para ayudar a revisar tareas y asistir a reuniones escolares.
- Sufren continuas migraciones, por lo que llegan a vivir frecuentes cambios de vivienda y de escuela.
- Las niñas, a diferencia de los niños, tienen menores oportunidades de apoyo escolar, debido a las expectativas familiares y sociales del papel del género femenino que debe cumplir.
- Tienen largas trayectorias escolares, con períodos de reprobación en los primeros grados y deserciones temporales en grados intermedios, hasta llegar a la deserción final del ciclo, en ocasiones a punto de terminar el sexto grado.
- Sufren situaciones de discriminación hacia su presentación física, sus costumbres, sus hábitos y sus formas de hablar dentro del medio escolar, respecto de lo señalado por los libros de texto, maestros y alumnos provenientes de otros sectores sociales; lo cual provoca un paulatino deterioro de su autoestima.
- Poseen multiplicidad de conocimientos extraescolares que no son reconocidos y aprovechados en la escuela.
- Generalmente, tienen mayor edad que la mayoría de los integrantes del grupo, debido a los desfases cronológicos vividos para el cumplimiento de sus responsabilidades familiares y laborales, a diferencia de los tiempos de la escuela.

Estos son indicios para que las instituciones que tienen a su cargo las etapas que conforman la educación básica tomen medidas preventivas dentro del ámbito escolar. Somos conscientes de que es imposible pedirle a la escuela que apoye en aspectos que tienen que ver con la condición socioeconómica de las familias, además de que muchas veces los docentes encaran su tarea haciéndole frente a un medio hostil en zonas de alta o muy alta marginación. Asimismo, la escuela también tiene que enfrentar problemas internos como la alta rotación o ausentismo de maestros, que hacen más difícil el seguimiento del proceso de enseñanza aprendizaje de los alumnos.²² Sin embargo, coincidimos con Galeana (1997) en que dentro del aula el docente tiene un margen de maniobra que puede permitirle hacer algo con respecto a la prevención del atraso escolar y la reprobación, precursoras de la deserción, tanto en primaria como en la secundaria básica.

Pasemos ahora a revisar la evidencia relacionada con la etapa de acumulación del rezago. Debido a que las capacidades y habilidades son diferentes, así como las

²² Estos comentarios provienen de las observaciones de Arcelia Martínez y del equipo de investigadores del CREFAL a la versión preliminar, mismo que rescatamos por compartirlo plenamente.

restricciones que impone el estilo de vida adulto, existe una serie de factores que desalienta a las personas adultas a aprender (Comisión de las Comunidades Europeas, 2000), mismas que destacamos en el MGARE al comentar la importancia de las percepciones y preferencias del adulto en lo que a completar su educación formal se refiere. Según la fuente, los factores son:

- Métodos de enseñanza que recuerdan anteriores experiencias de aprendizaje poco satisfactorias.
- Limitaciones en el acceso al estudio (tiempo, lugar, disponibilidad).
- Falta de reconocimiento en las propias perspectivas vitales y experiencia.
- Falta de reconocimiento de conocimientos, habilidades y aptitudes anteriores.

A esto podemos agregar la poca valoración social que recibe la educación para adultos en algunos contextos, como el mexicano, donde se visualiza como una alternativa menos sólida de formación que las modalidades escolarizadas, al punto que se le ha considerado como una “educación pobre para los pobres” (Schmelkes y Kalman, 1994).

A pesar de todo esto, y en gran parte como efecto del aumento en la cobertura de los servicios relacionados con la educación primaria, el rezago ha disminuido en términos relativos, especialmente el rezago extremo (que corresponde a la población analfabeta) y el rezago alto (población con primaria incompleta) tal como lo señalamos en el capítulo 1 (véase Gráfico 2). Sin embargo, también advertimos que cuando se convierten los porcentajes a número de personas mayores de 15 años sin educación básica, resulta significativo que la tendencia es opuesta, ya que el rezago ha aumentado en términos absolutos (véase capítulo 1 Gráfico 4).

Hicimos un intento por reconstruir, utilizando diferentes fuentes de información, parte de la trayectoria histórica que da cuenta de la capacidad de respuesta del INEA frente al rezago, expresada en el volumen de adultos a certificar en educación básica (certificados de secundaria). El resultado de este ejercicio se encuentra en el cuadro 7. Como se puede apreciar en todos los casos, el número de certificados que otorga el INEA es muy inferior al volumen de personas que se incorporan al rezago año con año, que en el más exitoso de los períodos (2002) representa sólo 40% de los nuevos adultos en rezago, y en ningún caso logra tener un efecto que alcance al rezago acumulado de los años anteriores.

CUADRO 7

Algunas cifras del proceso de acumulación del rezago educativo 1980-2002

	Rezago inicial	Certificados de secundaria INEA	Población que ingresa al rezago
1980	27,273,800	n.d.	860,900
1982	n.d.	22,000	n.d.
1985	30,598,000	n.d.	852,900
1987	n.d.	29,000	n.d.
1994	33,800,000	127,000	590,000
1995	37,380,259	140,000	900,000
2000	32,500,000	n.d.	n.d.
2002	34,600,000	300,000	750,000

n.d.: No disponible.

Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEA, la SEP y Arturo Cantú (1992). "El rezago: 1980-2010", en Guevara Niebla *et al.*, (1992: 97-155 y anexos).

Estos datos nos revelan la capacidad de respuesta del INEA para enfrentar el problema. En términos globales, en 22 años de operación (el dato aparece en un documento del 2004), el INEA declara haber otorgado 2.5 millones de certificados de secundaria, así como haber sacado 9.8 millones personas del analfabetismo y 2 millones certificadas en primaria.²³ La pregunta es si con estos resultados, que no implica necesariamente negligencia por parte del Instituto, puede lograrse abatir o por lo menos contener el problema. En conclusión, sostenemos que el rezago educativo constituye un problema estructural de tendencia creciente, que además sobrepasa por su magnitud la capacidad del INEA, y que en el actual esquema institucional es parte de las causas endógenas del asunto.

Recapitulando, según el Modelo de Generación y Acumulación del Rezago Educativo, MGARE, el complejo panorama multifactorial del rezago es susceptible de ser seccionado, como ya comentamos, en dos momentos claves: generación, que competiría a las instituciones que atienden a la población estudiantil entre los 6 y los 14 años; y acumulación, responsabilidad del sistema de atención de adultos que atiende a la población mayor de 15 años. Dentro de cada etapa podemos distinguir dos grupos básicos: en la etapa de generación tenemos a los nunca inscritos y desertores, que son los generadores potenciales de los niveles de rezago extremo —analfabetas (10.3%, 6.4 millones), rezago alto— primaria incompleta (18.1% 11.3 millones), medio —primaria completa (19.4%, 12.1 millones) y bajo— secundaria incompleta (5.3%, 3.3 millones), según los datos del INEGI del año 2000. En el caso del rezago acumulado,

²³ Consejo Nacional para la Vida y el Trabajo e INEA. (2004: 8).

esos adultos en rezago se transforman en una demanda que puede ser potencial o activada desincorporada, según se encuentren en condición de nunca inscritos o de desertores del sistema de educación de adultos.

La implicación más importante del modelo propuesto es el reconocimiento de que en la situación de por lo menos tres de los grupos descritos (desertores de ambas etapas) y la demanda potencial de educación de adultos, existe una contribución —que puede llegar a ser muy significativa en algunos casos— de parte del desempeño de las instituciones educativas, que puede dar lugar a, o mantener en, la condición de rezago educativo a un segmento de la población. En el caso de la generación del rezago, los indicios apuntan a que es en la etapa de secundaria y en las regiones menos desarrolladas donde se dan las mayores contribuciones al problema. En el caso del sistema de educación de adultos, queda clara la insuficiente respuesta por parte del sistema INEA.

Ahora bien, si parte del problema está en la respuesta de las instituciones, el lado positivo de este hallazgo es que existe un margen de maniobra que no debemos ignorar. No pretendemos hacer un análisis de todas las instituciones educativas del sector de educación de adultos en rezago para probar este hecho, pero sí aportaremos elementos para sustentar esta afirmación en lo que respecta al caso del INEA, en el capítulo 4.

Pero antes de abordar este aspecto, sentimos que es importante hacer explícitas las diversas implicaciones presentes y futuras, individuales y para el país, de que se mantengan las magnitudes y tendencias descritas en el capítulo 1, para calibrar adecuadamente la importancia del problema. Ese será nuestro propósito en el capítulo 3. En los Cuadros 8 y 9 se resumen los argumentos de la discusión de esta sección.

CUADRO 8

Modelo de Generación y Acumulación del Rezago Educativo – MGARE

Proceso de generación del rezago	Acumulación del rezago
Distinción entre dos grupos de población entre 6 y 14 años con relación a si se han vinculado o no con el sistema educativo regular: nunca inscritos y desertores.	Distinción entre dos grupos de población mayor de 15 años en relación a si se han vinculado o no al sistema de educación de adultos o de capacitación para el trabajo: nunca inscritos y desertores.
Infancia	15 años
Adultos	
Nunca inscritos en el sistema educativo regular para cursar educación básica (9 años - potenciales analfabetos)	Nunca inscritos en el sistema de educación de adultos

Causas individuales o familiares	Causas individuales o familiares
<p>► Factores objetivos: condiciones socioeconómicas, geográficas, de género, étnicas.</p>	<p>► Factores objetivos: costo de oportunidad que representa el dedicarle espacio de la vida adulta al estudio, por exigencias de tiempo, de generación de un ingreso porque en esta etapa de la vida, por ley, la asistencia para el sustento propio y/o de familiares, falta de información acerca de las opciones disponibles para completar su educación básica.</p>
<p>► Factores subjetivos: no se explora este aspecto porque en esta etapa de la vida, por ley, la asistencia de los niños a la escuela es obligatoria (es un derecho y un deber al mismo tiempo), que no depende necesariamente de la voluntad del individuo, sino de que en el medio familiar se le dé cabida a su cumplimiento. Cabe destacar que, lo que sí puede claramente depender de una motivación individual es el grado de aprovechamiento que tenga el niño, debido a que sobre todo en familias de bajos ingresos, la escuela compite con otras alternativas que pueden ser percibidas como más ventajosas para enfrentar la necesidad de generar un ingreso y mejorar el nivel de vida de la familia, como son el trabajo de menores o las expectativas de migración, especialmente a Estados Unidos.</p>	<p>► Factores subjetivos: percepciones del adulto: a) valor de la educación formal como factor que mejore su calidad de vida, y b) el proceso de adquirir la educación con los medios a su alcance (servicios que ofrecen las instituciones educativas destinadas a adultos con educación básica incompleta).</p>
<p>Causas relacionadas con el sistema educativo: insuficiente cobertura, problemas de ausentismo y alta rotación de maestros, condiciones especiales de escuelas en zonas de alta o muy alta marginación,</p>	<p>Causas relacionadas con el sistema educativo: insuficiente cobertura, insuficiente difusión de la oferta educativa, relevancia de los contenidos de acuerdo a los intereses y necesidades de los adultos.</p>
Desertores de la educación básica Causas individuales o familiares	Desertores del sistema de educación de adultos Causas individuales o familiares
<p>► Factores objetivos: condiciones socioeconómicas, geográficas, de género o étnicas.</p>	<p>► Factores objetivos: costo de oportunidad de dedicarle tiempo al estudio (aplican las mismas consideraciones comentadas para el grupo de los no inscritos). ► Factores subjetivos: percepciones del adulto con respecto: a) valor de la educación como factor que mejore su calidad de vida, y b) el proceso de adquirir la educación con los medios a su alcance (servicios que ofrecen las instituciones educativas destinadas a adultos con educación básica incompleta).</p>

Causas relacionadas con el sistema educativo: cobertura insuficiente —primaria y secundaria—, situaciones de riesgo insuficientemente atendidas como ausentismo, repetición, inscripción tardía, extraedad o el grado de absorción de la secundaria con respecto a la primaria.	Causas relacionadas con el sistema educativo: dotación del sistema, calidad del sistema (relevancia de contenidos, ambiente, atención y asesoría a los educandos).
---	--

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO 9

Resumen de los tipos y magnitudes del rezago (millones de personas, estimados INEGI 2000), y tipos de demanda

Etapas del fenómeno	Generación	Acumulación
Grupos dentro de cada etapa.	<p>Nunca inscritos: potencial rezago extremo - analfabetas (10.3%, 6.4 millones).</p> <p>Su condición es parcialmente debida a causas endógenas del sistema de educación básica (insuficiente cobertura).</p> <p>Desertores del sistema regular: potencial rezago alto: primaria incompleta (18.1% 1.3 millones), 1 medio-primaria completa (19.4%, 12.1 millones) y bajo-secundaria incompleta (5.3%, 3.3 millones).</p> <p>Su condición es parcialmente debida a causas endógenas del sistema de educación básica (especialmente deserción en primaria y secundaria, en zonas de menor desarrollo relativo).</p>	<p>Nunca inscritos: demanda potencial.</p> <p>Su condición es parcialmente debida a causas endógenas del sistema de educación de adultos (insuficiente cobertura y difusión de la oferta de servicios).</p> <p>Desertores del sistema de educación de adultos: demanda activada desincorporada.</p> <p>Su condición es parcialmente debida a causas endógenas del sistema de educación de adultos (además de las razones de cobertura y difusión de la oferta de servicios, estaría la calidad del sistema en cuanto a su pertinencia, dotación, atención y certificación).</p>

Fuente: Elaboración propia.

... el rezago educativo tiene un significado social e individual puramente negativo. Representa un des-ajuste con respecto al “deber ser”. En el primer caso, se vincula a la “in-justicia” que surge de la desigualdad social, y en el segundo a la insuficiencia de actores y grupos sociales para estar en el mercado.

M^a Herlinda Suárez Zozaya (2004)

Rezago educativo en los mexicanos de México y en los Estados Unidos.

La educación está reconocida como una inversión que genera beneficios directos e indirectos, tanto a los individuos como a la sociedad en su conjunto. Por lo tanto, el beneficio económico que le reporta a un individuo la conclusión de ciclos educativos a través de la generación de mayores ingresos, es “...sólo el piso de los beneficios de la educación” (Bracho y Zamudio, citados por Bracho y Del Río, 2004: 72). Por lo tanto, no tener acceso, independientemente de las causas, a este bien social, debe tener asociadas una serie de repercusiones individuales y colectivas.

El objetivo de esta sección será explorar esas implicaciones del rezago educativo, tanto en la esfera privada del individuo como en el nivel social, en los ámbitos jurídico, económico, social y político; haciendo énfasis en el elevado costo de oportunidad en el que está incurriendo México por desaprovechar el capital humano que se encuentra en estas condiciones. Lo que pretendemos destacar son las razones, más allá de las magnitudes y sesgos analizados en el capítulo 1, por las que consideramos que el rezago educativo es un problema, y no precisamente uno de naturaleza menor, tanto para el individuo como para la sociedad. Para abordar el tema, dividiremos la exposición en las diversas facetas —jurídica, económica, social y política—, para luego abordar el asunto del bono demográfico y el costo de oportunidad de no atacar eficientemente el problema.



■ Implicaciones jurídicas

El marco jurídico mexicano garantiza, en la esfera de los derechos individuales, el derecho a la educación. Según el artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos todo individuo tiene derecho a recibir educación, siendo la educación primaria y secundaria obligatorias, mismas que la federación, los estados y los municipios están obligados a impartir. Asimismo, los artículos 2° y 32° de la Ley General de Educación reiteran esta garantía social y prevén que las autoridades federales, locales y municipales tomarán las medidas tendientes a establecer las condiciones que permitan el ejercicio pleno de este derecho a la educación por parte de cada individuo, una mayor equidad educativa y el logro de la efectiva igualdad en las oportunidades de acceso y permanencia en los servicios educativos (Considerandos del Acuerdo por el que se crea el Consejo Nacional de Educación para la Vida y el Trabajo, CONEVyT). Por lo que, como punto de partida, la existencia de personas en condición de rezago educativo implica, en lo personal, la violación de un derecho individual, con diversas repercusiones en otros ámbitos. Por su parte, en el nivel social representa la ineficacia del Estado de Derecho representado por las leyes, que en este caso fungen como “letra muerta” frente a una realidad que las rebasa.

■ Implicaciones económicas

En principio, en el ámbito económico la educación está contemplada no sólo como un bien de consumo sino como un bien de inversión. Esta inversión implica acrecentar lo que la literatura especializada denomina capital humano, que representa las habilidades, talento y conocimientos de un individuo, adquiridos por medio de la educación formal, el entrenamiento para el trabajo y la experiencia (Pescador, citado por Torres, 2000:15-16).

Para elevar el capital humano de un individuo se precisa de una inversión, que corre en parte por cuenta del Estado, y en otra porción muy importante, por parte del individuo y su grupo familiar. La inversión puede tomar la forma de capacitación en el trabajo o incrementos en la calidad y capacidad del sistema educativo (Bracho, 1995b y Bracho y Del Río, 2004). La Teoría del Capital Humano, que representa la aplicación de los principios de la economía neoclásica al campo de la educación (Becker, citado por Bracho y Del Río, 2004) propone un indicador para medir el beneficio futuro de la inversión presente en educación, que implica estimar en cuánto se incrementaría el salario del sujeto por cada año de escolaridad que adquiera con relación al salario que recibiría en el caso de no educarse. A esta medida se le conoce como tasa de retorno en educación. La misma permite calcular los resultados económicos a partir

de los costos incurridos, tanto individual como socialmente, en formar recursos humanos por medio del sistema educativo.

Un ejemplo de estas mediciones se encuentra en el Cuadro 10, donde se aprecian claramente dos de las principales implicaciones de la Teoría del Capital Humano. La primera tiene que ver con el hecho de que no todos los niveles educativos poseen el mismo rendimiento. La segunda consiste en que los rendimientos aumentan en la medida que el individuo completa un mayor número de ciclos educativos, así que serán más altos los ingresos de un sujeto que haya pasado más tiempo en el sistema educativo en comparación a otro que no lo haya hecho o tenga un número menor de ciclos concluidos. La evidencia empírica apoya el convencimiento general de que la inversión educativa es una de las inversiones más atractivas que están al alcance de un individuo. Los rendimientos son positivos y crecientes a medida que se completan ciclos, siendo los mayores en el sector formal de la economía por la culminación de la secundaria, la formación tecnológica y la educación superior. Esto sería suficiente para motivar a un sujeto a invertir en su propia educación (Bracho y Del Río, 2004).

CUADRO 10

Tasa de retorno de la educación por nivel educativo

Nivel educativo	Tasa de retorno
Primaria	9.67
Secundaria	9.97
Técnico con Secundaria	12.93
Bachillerato	13.26
Superior	20.95

Fuente: Bracho y Del Río (2004: 71).

De aquí se desprende nuestra primera repercusión económica negativa del rezago educativo en la esfera individual: el rezago es una condición que limita el potencial de generación de ingresos de un individuo, mismo que le permitiría adquirir, a su vez, otra serie de bienes y servicios que mejoren su calidad de vida (alimentación, vestido, vivienda, esparcimiento, etcétera).

Este panorama individual se agrava en el terreno social cuando incorporamos dos elementos del contexto económico a nuestra discusión. Por una parte, estamos ante la apertura de las economías a la competencia internacional, que implica la adopción del paradigma dominante determinado por el papel protagónico del mercado y la competencia, ya no sólo en el nivel local sino en el supranacional (entre naciones y regiones o mercados comunes). México no ha sido ajeno a esta dinámica, al punto que desde los años ochenta abrió su economía y formalizó su entrada a la Organiza-

ción Internacional de Comercio, así como se incorporó al mercado común de América del Norte en los años noventa.

Asimismo, esta apertura comercial se da en medio de la más impresionante revolución científica y tecnológica de la historia de la humanidad, que nos ha conducido a la expansión y consolidación de los modelos de desarrollo basados en el conocimiento, que progresivamente están sustituyendo el modelo industrial que imperó durante el siglo XX, y que consiste en agregar valor a los bienes y servicios no por la mera transformación, sino por la incorporación de tecnología e información a éstos.

Estos dos factores, la competencia internacional y el imperio del conocimiento, están creando modificaciones y desencuentros entre los mundos del trabajo y de la educación. La literatura especializada señala una falta de correspondencia entre el mundo educativo y el mundo del empleo, causada por la irrelevancia de gran parte de los contenidos de la educación, dada la heterogeneidad de los procesos productivos de la economía —para los que se supone que la educación formal está preparando la mano de obra— (Guevara Niebla *et al.*, 1992: 23). Se aprecia, en general, una devaluación de la educación formal, ya que no sólo los técnicos medios encuentran dificultades para emplearse, sino que la subocupación y el desempleo acosan también a los egresados de la educación superior. Si eso sucede con la población ilustrada, que ha alcanzado los niveles más altos de logro educativo y por ello estaría destinada a percibir los mayores ingresos, ¿qué podremos esperar que experimente la población en rezago?

De entrada, los individuos en rezago se ven forzados a participar en un medio cada vez más competitivo, sin contar con los mínimos conocimientos y calificaciones para defenderse en ese espacio, para optar por un empleo que les asegure un nivel de ingresos que pueda proporcionarles un nivel mínimo de calidad de vida. Así, los sujetos sin educación básica cargan consigo una desventaja importante para insertarse en el mercado, ya que "...la educación básica significa la 'certificación' requerida para que los individuos y sus grupos cumplan con 'la marca' mínima impuesta para tener la posibilidad de entrar y mantenerse en la competencia" (Suárez, 2004: 2). De hecho, según los hallazgos de investigaciones sobre la relación educación–mercado de trabajo, "...cuando los individuos han cursado menos de 10 grados de escolaridad, es mayor la probabilidad de que desempeñen ocupaciones informales..." (Muñoz, 1998: 192), las cuales están asociadas con menores ingresos, además de no contar con los beneficios que brinda la protección del sistema de seguridad social, tales como seguros, atención médica, entre otros; lo que hace más vulnerable a estos individuos y sus familias, sobre todo en etapas avanzadas de la vida o cuando las mujeres están en las etapas pre y posparto.

Y en el más optimista de los escenarios, que sería el de que los adultos en rezago se conviertan en microempresarios, la misma fuente señala los resultados de otra investigación según la cual los microempresarios que obtuvieron menores dosis de

escolaridad se encuentran en fuerte desventaja frente a los demás ya que esos sujetos —en su mayoría usuarios potenciales de la educación de adultos—, no tienen la capacidad necesaria para competir en el sector informal de la economía en condiciones equitativas (Muñoz, 1998: 192-197). Esta afirmación se sustenta en las observaciones del estudio publicado en 1990 por Muñoz y Lira (citado por Muñoz, 1998) que basados en una muestra de 598 microempresarios establecidos en la zona metropolitana de la ciudad de México, encontraron que aquellos con menor escolaridad revelaban una conducta menos proactiva, con resultados menos productivos, que aquellos que tenían mayores grados de escolaridad, siendo más propensos a implementar prácticas destinadas a la obtención de mayor eficiencia económica.

Las nuevas condiciones de la economía están demandando una mayor calificación, pero no sólo en el nivel de los conocimientos, sino en el cada vez más exigente campo de las habilidades y competencias (Aguerrondo, 1999), aspecto que parece explicar el hecho de que cada vez menos parezca haber una relación directa entre escolaridad y productividad (Guevara Niebla *et al.*, 1992: 23-24). La diversificación del sistema educativo para producir mandos medios y superiores tiende a convertirse en una falacia, en virtud del rápido cambio tecnológico, por lo que se aprecia una escasa relación entre educación y fuerza laboral, y un permanente desencuentro entre los cuadros formados en la escuela y la estructura del empleo. Esto nos habla de la reconfiguración de las relaciones en el mercado de trabajo iletrado en los planteamientos de Richard Reich (citado por Aguerrondo, 1999).

Según Reich se perfilan para el siglo XXI tres amplias categorías de trabajo, que corresponden a las tres diferentes posiciones en que estarán las personas de acuerdo a sus capacidades. Reich las llama servicios rutinarios de producción, servicios personales y servicios simbólico-analíticos. Los servicios rutinarios de producción constituyen una etapa en una secuencia dentro de un proceso más amplio. Eran la base de la línea de producción clásica, y a pesar de la incursión masiva de la tecnología y el desarrollo acelerado de la informática no han dejado de existir. Las personas empleadas en este tipo de servicios deben ser competentes en su tarea pero no demandan una alta calificación. Los servicios personales, por su parte, son los que se proporcionan de persona a persona, como los vendedores, o los peluqueros. Como los anteriores, deben ser competentes en su tarea pero, además, tienen que tener la capacidad de desarrollar buenas relaciones interpersonales.

Finalmente, los servicios simbólico-analíticos incluyen las actividades expertas y suponen la capacidad de identificar y resolver problemas. Son los que realmente agregan valor y suponen alta calidad, originalidad, destreza y oportunidad. El trabajo en equipo es, por lo general, un aspecto crítico, y para su formación demandan del concurso de la educación superior. Los analistas simbólicos hacen de intermediarios, identifican y resuelven problemas valiéndose de símbolos. Utilizan instrumentos de análisis variados como algoritmos matemáticos, argumentos legales, tácticas finan-

cieras, principios científicos, observaciones psicológicas acerca de cómo persuadir o entretener, métodos inductivos o deductivos, o cualquier otro tipo de técnica para resolver problemas.

En tal sentido, para el crecimiento y desarrollo en la sociedad de la información será vital fortalecer la proporción de analistas simbólicos que exista en la fuerza de trabajo, porque en la medida que ésta sea mayor, más valor agregado existe. Esto depende de la cantidad y calidad de los puestos de trabajo que se generen, pero mucho más de cuáles son las competencias generales que tiene la población. Para el crecimiento de la competitividad hay una condición básica: se debe garantizar que exista, además del capital financiero y de la tecnología, el capital humano adecuado para avanzar en el proceso de crecimiento. En el nuevo esquema que se está configurando para las relaciones de trabajo en el siglo XXI, los trabajadores que reciben las compensaciones más altas en términos de ingreso son los analistas simbólicos, que para su formación necesitan de la educación superior. Si un individuo está en condición de rezago educativo definitivamente tendrá muy pocas o nulas posibilidades de insertarse en el mercado laboral como un analista simbólico, por lo que nuevamente encontramos la asociación rezago-bajos ingresos-pobreza/ desigualdad/exclusión.

Si a esto se suma el hecho de que el círculo vicioso se reproduce generacionalmente, porque los hijos de padres en rezago tienen mayores probabilidades de experimentar la misma condición, bien sea porque nunca lleguen al sistema regular o porque deserten de él prematuramente, entonces tenemos no sólo un fenómeno coyuntural, que se puede asociar a desempleo, subempleo, bajos ingresos, pobreza y marginación; sino que también tenemos una tendencia estructural a mantener o aumentar la población en dicha condición en las siguientes generaciones.

Pasemos a explorar ahora la dimensión relacionada con el crecimiento económico. El capital humano está reconocido como un factor determinante del crecimiento a largo plazo de la economía, así como la reducción de la pobreza y las desigualdades generadas por la distribución del ingreso (Bracho y Del Río, 2004). Según algunas agencias internacionales como la UNESCO (Instituto de Estadísticas) y la OCDE (2001), existen robustas evidencias estadísticas en este sentido, así como nuevos indicios que asocian al capital humano con una variedad de otros beneficios no económicos. Véase el apartado sobre implicaciones sociales.

Por todos estos motivos, la inversión en capital humano, y consecuentemente en educación, ha pasado a ser una estrategia central para promover la prosperidad económica, mayor empleo y cohesión social. Por ello, la educación es considerada como una inversión para el futuro colectivo de naciones y sociedades, en lugar de ser vista únicamente como una inversión con repercusiones individuales. Sin embargo, según estudios de este siglo (Programa de Indicadores Mundiales de la Educación —WEI— de UNESCO y OCDE, 2001) el umbral crítico que hay que atravesar para que la educación tenga un impacto sostenido en el crecimiento económico, especialmente en los paí-

ses fuera de la comunidad OCDE, en el largo plazo, es la enseñanza secundaria de segundo ciclo (equivalente a lo que en México se conoce como Preparatoria). Lo que quiere decir, entre otras cosas, que aún cuando en México se lograra abatir el rezago educativo —el escenario más optimista y tal vez, ingenuo—, que implicaría que toda la población contara con por lo menos nueve años de escolaridad, se estaría a por lo menos dos o tres años de la educación promedio necesaria para alcanzar el umbral crítico para que esta inversión se transformara en un factor de crecimiento sostenido en el largo plazo. En otras palabras, para alcanzar los estándares de competitividad internacional, la población en rezago recuperada a través de la educación básica para adultos estaría aún por debajo en por lo menos dos o tres años, del mínimo requerido para un desarrollo sostenido.

Dado el contexto internacional de competencia y apertura en el que México está inmerso, especialmente después de la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC), cabría preguntarse qué podría aportar el país en este escenario, habida cuenta que más de la mitad de su población mayor de 15 años se encuentra en situación de rezago educativo (véase capítulo 1). De no variar esta situación, sólo cabe una respuesta posible: “mano de obra barata”,²⁴ misma que tiene el agravante de no ser flexible, y menos si se encuentran en los sectores de la economía que compiten con el mercado internacional (no monopólicos). En tales condiciones, no es de extrañar el éxito de la industria maquiladora, en especial a partir de la firma del TLC, porque responde a las características del mercado laboral mexicano.

¿Es ese el modelo económico autosostenido al que aspira México en el mediano y largo plazos? Probablemente no sea el modelo deseado, pero sí es al que está destinado si no varían las tendencias del rezago. De hecho, existen indicios de que hacia allá se dirige la economía, perdiendo terreno en el plano internacional. Basten como ejemplo las declaraciones del Fondo Monetario Internacional,²⁵ que señaló en mayo de este año que México había pasado de ser la novena economía del mundo en el año 2001 a ser la décimo cuarta en el 2004. Esta es una señal clara de que hay decisiones y acciones que no se están tomando —como la capacitación de la mano de obra—, y que en un ambiente como el que hemos descrito, el tiempo perdido no pasa sin costo. En el contexto de la nueva sociedad del conocimiento y de la apertura a la competencia internacional, los mercados de trabajo locales no sólo se verán forzados a competir con los trabajadores locales sino con los de otras latitudes. En este mercado mundial de trabajo, la competitividad de un país dependerá no sólo de la prosperidad de las empresas locales o internacionales ubicadas en sus fronteras, sino de las tareas o funciones que lleven a cabo los trabajadores —o sea del valor que se pueda agregar— dentro de la economía mundial (Aguerrondo, 1999). Por lo tanto,

²⁴ La frase fue tomada de una conversación sostenida con el maestro César Marcial (UNAM) en otoño de 2001.

²⁵ CNI Noticias, Canal 40, emisión nocturna, 03-05-05.

para ser competitivos en el nivel internacional es necesario calificar la mano de obra nacional.

Pero el rezago implica que se está navegando en otra dirección, concretamente hacia la agudización de un fenómeno denunciado, con diversos rótulos en la literatura especializada desde los noventa: la pobreza educativa (Bracho, 1995) o la catástrofe silenciosa (Guevara Niebla, Gilberto *et al.*, 1992). Más recientemente, la Comisión de las Comunidades Europeas (2000) reconoce este problema como una nueva división de la población: los ricos y pobres, ya no sólo en ingresos sino en conocimientos (2003). Más que conocimientos, nos suscribimos a los planteamientos de Aguerrondo (1999) en el sentido de que se demandan más bien habilidades y competencias para resolver problemas concretos. Está de más decir que la población en rezago engrosa las filas del segundo grupo, los pobres en habilidades y competencias, limitados por su condición, no sólo en su posible y legítimo desarrollo individual, sino en su capacidad para contribuir con el crecimiento y desarrollo de la nación entera.

■ Implicaciones sociales

Ya habíamos adelantado, en la sección anterior, que agencias internacionales como la UNESCO (Instituto de Estadísticas) y la OCDE (2001), sostienen la existencia de nuevos indicios que se asocian al capital humano con una variedad de otros beneficios no económicos como mejor salud y mayor bienestar, argumento compartido por la literatura especializada (Bracho y Del Río, 2004). Asimismo, existen trabajos muy serios que hablan de las peligrosas asociaciones entre el fenómeno de la pobreza y las carencias educativas (Guevara Niebla *et al.*, 1992; Bracho, 1995; Ulloa y Latapí, 1998; Suárez, 2004; Yurén *et al.*, 2004, por citar algunos). Los autores coinciden en encontrar una asociación fuerte y positiva entre bajos niveles educativos y pobreza, condicionando y profundizando los niveles de desigualdad social, entendida como la distribución inequitativa de los satisfactores sociales; así como altos niveles de exclusión social, condición que trasciende la pobreza y que implica la imposibilidad o dificultad intensa de acceder a los mecanismos de desarrollo personal e inserción socio-comunitaria y a los sistemas preestablecidos de protección de una sociedad (Room, 1995, citado por Subirats y Gomà, 2001). En resumen, con el rezago estaríamos perpetuando el círculo vicioso de los marginados, cuya insatisfacción puede dar lugar a perpetuar las condiciones en sus descendientes, además de crear inestabilidad social, por el número y potencial de movilización, desarticulada y violenta, de estos sectores sociales.

■ Implicaciones éticas y políticas

Según una parte muy destacada de la comunidad de pensadores de la educación (miembros del Observatorio Ciudadano de la Educación, Comunicado 44), el rezago también tiene una dimensión ética y política, debido a que indica que una nación, México en este caso, no ha sido capaz de asegurar un nivel mínimo de igualdad a todos sus integrantes. Esto podemos complementarlo con la idea de que el rezago resulta en un déficit que impide la consolidación de la condición de “ciudadanía”. Según lo expresado por Cunill (2004) la construcción de la ciudadanía es un proceso que tiene dos componentes: la dotación y provisión de los “derechos” de los ciudadanos, y la concientización y cumplimiento de los “deberes”. Bajo esta perspectiva, el déficit en la provisión de bienes y servicios que aseguren la plena realización de los derechos atentaría directamente con una de las dimensiones de la construcción de la ciudadanía. En este sentido, la apuesta porque la educación fuera no sólo la satisfacción de un derecho dentro de la condición de ciudadano, sino un medio para construir una sociedad igualitaria y capaz de multiplicar su potencial económico ha sido frustrada, por decir lo menos (Guevara Niebla *et al.*, 1992: 31). En palabras de Suárez (2004: 2) “...el rezago educativo representa un problema político y moral. Lleva implícito el incumplimiento de pactos sociales y constituye un obstáculo para la articulación y conjugación de un ‘nosotros’ incluyente que posibilite la realización del proyecto político, social y económico, basado en la participación libre, equitativa, responsable y racional de los ciudadanos”. En palabras de otro autor (Torres, 2000), con el fracaso de la educación lo que se está poniendo en juego es el sostenimiento del pacto democrático.

Ese riesgo impediría alcanzar mayores niveles de desarrollo político, entendido éste como la consolidación de sistemas políticos democráticos, incluyentes, en los que se fortalezcan las clases medias y se reduzcan las brechas de desigualdad, que constituyen el caldo de cultivo de expresiones extremas y violentas que pongan en peligro la estabilidad del sistema político.

En resumen, podemos decir que el rezago representa una condición jurídica, económica, política y moral inaceptable. Es un caldo de cultivo para crear, mantener y profundizar la desigualdad económica, social y la exclusión social. Ante este panorama resulta interesante indagar cómo se vinculan estas condiciones con la evolución demográfica en México.

■ El bono demográfico: el costo de oportunidad de no hacer nada o de seguir haciendo lo mismo

Existe un factor que incide directamente en esta dinámica, y que representa lo mismo una ventana de oportunidad que una bomba de tiempo. Se trata del producto de la

transición demográfica que ha vivido México en las últimas décadas, que ha dado lugar a lo que los especialistas en el tema (Consejo Nacional de Población, 2004) denominan el *bono demográfico*.

Según CONAPO, en las próximas décadas México se adentrará en la fase final de la transición demográfica, con una dinámica de crecimiento cada vez más reducida, proceso que transformará a la pirámide de población estrechando su base —población menor de 15 años, en su mayoría dependientes económicos— y una ampliación de su cúspide —población mayor de 15 años—, entre los que se encuentran la población económicamente activa y los adultos mayores de 65 años. De los tres grupos mencionados, el de más dinámico crecimiento ha pasado a ser el de la población en edad de trabajar (15-64 años), entre otras causas por el descenso de las tasas de fecundidad, que han ido desacelerando el aumento de menores. El peso relativo del grupo entre 15 y 64 años se espera que siga creciendo en 1.5 millones de personas, que es un volumen inédito en la historia demográfica de México. Se prevé que en las tres siguientes décadas, esta población laboral continuará aumentando su tamaño, y con ello lo hará el potencial productivo y de creación de riqueza del país. A este hecho es a lo que se le denomina bono demográfico.

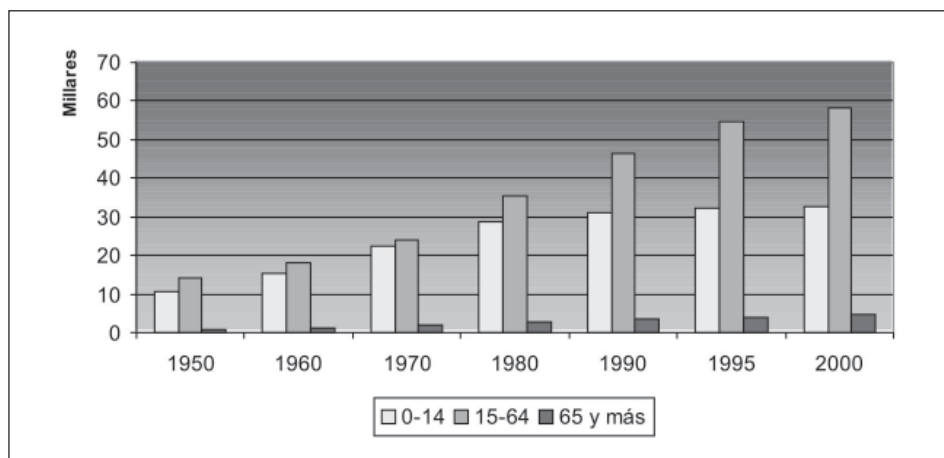
Este grupo en edad productiva se verá beneficiado por otro factor, que tiene que ver con la relación positiva de dependientes económicos (población menor de 15 y mayor de 64 años) *versus* la población económicamente activa (PEA). En el Gráfico 14 puede apreciarse como gracias al crecimiento de la PEA y la desaceleración o contención del crecimiento de los otros dos grupos, se ha llegado a una relación ventajosa para los primeros en términos de carga económica (véase Gráfico 18).

Este fenómeno, sin embargo, representa un gran desafío, tanto en la creación de nuevos puestos de trabajo como en la atención de las demandas sociales asociadas con esta población, mismos a los que hay que agregar el considerar el aumento en la esperanza de vida de la población, que hará que cuando la transición demográfica concluya estemos en presencia de una población mayoritariamente adulta y longeva.

En este sentido CONAPO (2004: 58) es muy claro ante la necesidad de instrumentar políticas destinadas al aprovechamiento de esta coyuntura al afirmar que es necesario “...transformar la oportunidad en realidad... [y] ...promover una mayor conciencia entre los tomadores de decisiones sobre los beneficios que podrían derivarse del aprovechamiento del bono demográfico”. Por lo tanto, parte del reto de los sistemas educativos es hacer “empleable” a la gente (Aguerrondo, 1999), y proporcionar la plataforma sobre la cual, tanto los individuos como las sociedades, sienten las bases de mejores niveles de vida y convivencia. La gran pregunta es si las instituciones mexicanas están en condiciones de hacer frente a este reto, por lo menos en lo que a la materia de educación de adultos se refiere. Un intento de responder esta interrogante será nuestro objetivo en el siguiente capítulo.

GRÁFICO 18

Características de la población censada (millones)



Fuente: Anexo del Cuarto Informe de Gobierno, Poder Ejecutivo Federal 2004 (<http://www.inegi.gob.mx/est/default.asp?c=703>, consulta 07-05-05).

Nota: Los datos de 1950 (junio), 1960 (junio), 1970 (enero), 1980 (junio), 1990 (marzo) y 2000 (febrero) corresponden a los Censos de Población y Vivienda; los de 1995 (noviembre) al Censo de Población y Vivienda.

*Insanity: doing the same thing over and over again and expecting different results.*²⁶

Albert Einstein

Hasta aquí hemos podido fijar las coordenadas para demostrar que el rezago es un problema grave, tanto por sus magnitudes y sesgos, como por sus implicaciones. Asimismo, más allá del discurso de los órganos oficiales (SEP e INEA principalmente), la evidencia empírica presentada en el capítulo 2 apoya nuestra hipótesis de que las causas endógenas del sistema educativo, tanto la educación básica como la educación de adultos, contribuyen a la generación y acumulación del mismo. Estos argumentos coinciden con la literatura especializada, en la que diferentes autores señalan, de diversas maneras, que parte del problema está en las políticas empleadas por el Estado para contrarrestar o abatir las tendencias mencionadas.²⁷

Basados en esto, el objetivo de este capítulo es descubrir, desde el punto de vista institucional, cuál es la solución que el Estado mexicano en la actualidad propone para atender el rezago, así como enfatizar los problemas derivados del diseño institucional con el que se aborda el asunto en la etapa de acumulación, a través de la educación de adultos que brinda el Sistema INEA. Aspiramos finalizar este recorrido con algunas propuestas de rediseño institucional que contribuyan a invertir la inercia de estas estructuras y prácticas, especialmente en el ámbito de la educación de adultos.

La metodología consistirá en desentrañar, más allá de los problemas que se aprecian en la superficie, cuáles son las reglas del juego que generan incentivos negativos en los actores involucrados en el proceso de acumulación, aplicando los planteamientos del Nuevo Institucionalismo Consolidado de Goodin (2003). Sostenemos que la lógica de acción entre los principales actores del escenario —la SEP, el INEA, los Instituto Estatales de Educación para los Adultos (IEEA's) y los adultos en rezago— es

²⁶ "Locura: hacer la misma cosa una y otra vez esperando obtener un resultado diferente".

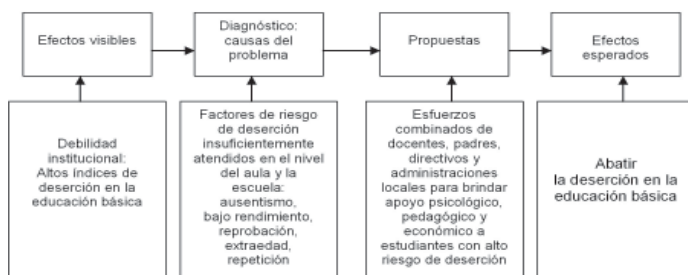
²⁷ Véase Guevara Niebla *et al.*, 1992; Torres, 1994; Schmelkes y Kalman, 1994; Bracho, 1995a; Schmelkes, 1998; Ulloa y Latapí, 1998; Bertely Busquets, 2003, y Campero, 2002.



producto de los incentivos creados por las reglas de juego instauradas en su diseño institucional, que genera interacciones cuya sumatoria total resulta en el aumento del rezago educativo. Finalizaremos esta reflexión con una serie de propuestas que permitan inducir un rompimiento en las inercias que nos han traído hasta aquí. Con el objeto de facilitar la exposición, en los Diagramas 2 y 3 se resumen los planteamientos principales de este capítulo.

DIAGRAMA 2

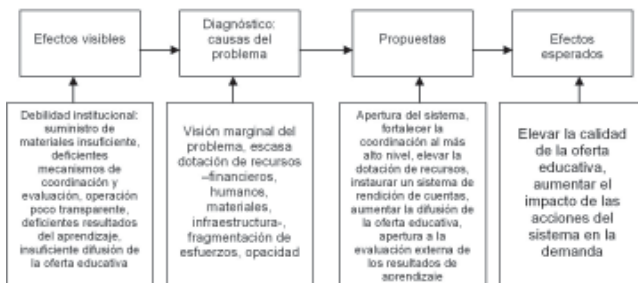
**MGARE. Diagnóstico institucional/propuesta
etapa de generación del rezago educativo**



Fuente: elaboración propia.

DIAGRAMA 3

**MGARE. Diagnóstico institucional/propuesta
etapa de acumulación del rezago educativo**



Fuente: elaboración propia.

■ Marco teórico para el análisis del marco institucional donde se genera y acumula el rezago educativo: el Nuevo Institucionalismo Consolidado

Nuestra hipótesis de que las causas endógenas del fenómeno se deben a un inadecuado diseño institucional, resulta de una aplicación de los argumentos del Nuevo Institucionalismo, específicamente en los términos de la propuesta de R. E. Goodin (2003), que formula las premisas de un Nuevo Institucionalismo Consolidado.

La propuesta de Goodin surge del análisis de los elementos comunes sobre las visiones institucionales de la sociología, la economía, la ciencia política y la teoría social. Según sus planteamientos, una institución social es un patrón de conducta recurrente, valioso y estable, producto de un fenómeno social. Estas instituciones conforman reglas de juego, que representan los patrones de conducta legitimados por los usos y costumbres, y que puede llegar a materializarse a través de organizaciones, que hacen del ejercicio de las reglas acciones concretas, traduciendo en normas y conductas tangibles las reglas en las que los actores individuales se desenvuelven, y que colectivamente restringen las opciones de los agentes individuales y grupos.

Por estrictas que sean las restricciones, se mantienen por el hecho de que generan beneficios en diversos aspectos, tanto para los individuos como para los grupos en lo que hace a la consecución de sus proyectos más particulares. Resulta entonces que los mismos factores contextuales que restringen las acciones del individuo y del grupo moldean también los deseos, preferencias y motivaciones de esos mismos agentes individuales o grupales, constituyéndose en incentivos que potencian o inhiben conductas individuales. Tales restricciones o reglas tienen, distintivamente, raíces históricas, como artefactos residuales de las acciones y elecciones del pasado; pero encarnan, preservan e imparten recursos de poder diferenciales con respecto a los distintos individuos y grupos. Sin embargo, la acción individual y grupal, por muy restringida que esté por el contexto de reglas, constituye la fuerza motriz que guía la vida social. (Goodin, 2003: 35-36).

En lo que respecta a las instituciones encargadas de prevenir o atender el rezago, esto puede traducirse en el siguiente argumento. Todas estas entidades públicas (SEP, INEA, CONAFE, CONEVYT), no han surgido ni operan en el vacío. Surgen en un contexto en el cual existe una concepción del problema de la educación, básica y de adultos, así como una visión de cuál sería su alternativa de solución. Estas organizaciones públicas fueron creadas para responder a una necesidad social, pero también a una visión del asunto inserta en un modelo político y económico –que hasta los años ochenta se caracterizó por la visión del desarrollo hacia dentro del modelo de sustitución de importaciones en lo económico, y el corporativismo administrado por un partido hegemónico de masas en lo político.

Este contexto determinó el conjunto de reglas de juego con las que este sistema ha funcionado, y cuyos resultados en el ámbito de la educación de adultos, amplia-

mente discutidos en los capítulos 1 y 2, han limitado seriamente las posibilidades de que su gestión tenga un alto impacto en el problema del rezago educativo, más allá de situaciones de orden coyuntural o estructural, que han contribuido a agravar el problema. Existe un aporte desfavorable de fenómenos de orden estructural o coyuntural, que están más allá de la capacidad de respuesta de las instituciones públicas en esta materia, como por ejemplo la modificación del modelo económico en los años ochenta y las crisis económicas acompañadas de devaluaciones y desempleo de las últimas décadas, identificadas en nuestro modelo como causas exógenas del rezago. Pero, dentro del margen de maniobra que han tenido la SEP, el INEA y las instituciones que lo acompañan en esta tarea, han privado restricciones que conspiran contra la posibilidad de una respuesta más contundente ante el fenómeno, dando origen a las causas endógenas del sistema educativo que generan y acumulan individuos en condición de rezago educativo.

Estas reglas que, repetimos, no son casuales, además de materializar la concepción del problema por parte de las autoridades de entonces, encargadas tanto de la educación básica como de la educación de los adultos, siguen vigentes por una razón muy obvia: para algunos actores generan un beneficio, es decir, permiten el mantenimiento de espacios de poder, que pueden servir para perpetuar privilegios, o inclusive capturar rentas. En otras palabras, las reglas han generado incentivos positivos y negativos, que contribuyen a modelar la conducta tanto de las instituciones públicas como de los adultos en rezago educativo.

Estamos convencidos de que en el actual contexto de reglas del juego no es posible esperar mayores avances; será necesario realizar transformaciones que modifiquen la lógica de conducta de los actores, y que redefinan los incentivos (positivos y negativos) que afectan dichas conductas, tanto de los adultos como de las instituciones estatales que atienden el problema.

■ **Las reglas de juego en la etapa de la generación del rezago: la educación básica**

A pesar de que el énfasis de esta investigación es el análisis de la situación en la educación de adultos, con el ánimo de ser congruentes con el planteamiento de que este problema requiere de un enfoque integral del problema en sus dos fases, haremos algunas precisiones con respecto a la educación básica. Como ya habíamos discutido en el capítulo 2, el espacio donde se cultiva el rezago educativo es la educación básica, debido a dos causas: la incapacidad del Estado de brindar un 100% de acceso a la educación básica a todos los miembros de la sociedad con derecho a ello, y la incapacidad de la educación básica de retener en las aulas y lograr que culminen el total de los estudiantes que logran tener acceso al sistema educativo. Estos hechos

afectan en su mayor parte a los más pobres, lo que revela claramente que “...dejada a su propia inercia, la educación reproduce las desigualdades” (Schmelkes, 1998a: 340).

Esta situación se debe al más grave problema que opera en la educación básica: la selectividad, que implica que dentro del mismo sistema opera un esquema discriminatorio, de manera informal, que finalmente termina con la deserción. Se han hecho estudios (Schmelkes cita a Galeana, véase bibliografía, Valdez y Montenegro) que demuestran que dentro de las causas de que los potenciales desertores concreten la acción —bien sea porque tomen la decisión los padres o los mismos infantes— se encuentra la misma escuela, debido al “...trato degradante o inhumano que estos niños reciben del maestro o del director” (Schmelkes, 1998a: 340).

Asimismo, otra de las reglas de juego que favorece la deserción es la existencia de la reprobación, a diferencia de lo que ocurre en la mayoría de los países en desarrollo, donde los alumnos siempre están con su grupo etéreo en los niveles básicos (Schmelkes, 1998a: 340). La reprobación constituye una decisión drástica y terminal, que se toma al finalizar el año escolar, y que podría evitarse si se atienden a lo largo del ciclo escolar los factores de riesgo que son visibles en el aula, como el atraso escolar, el ausentismo, el bajo rendimiento, la reprobación, la extraedad (cursar un grado con una edad superior a la que en condiciones normales debería tener el estudiante si hubiese empezado y avanzado en el sistema en los términos que establece la ley) y la repetición. Estas situaciones no se presentan solas, pero su atención sistemática ha dependido más de la iniciativa de maestros dedicados o de esfuerzos aislados que no se han propagado —institucionalizado, en los términos de Goodin— en todo el sistema de educación básica.

Esto se agrava con un problema de dotación de recursos a la escuela, ya que en México se está lejos de proporcionar a las escuelas la misma cantidad de recursos *per capita*, siendo las regiones menos desarrolladas y con más problemas de pobreza y exclusión las más desfavorecidas.

A esto también podemos agregar, como síntomas de debilidad institucional de la escuela, su escasa autonomía y la falta de participación social, ausente de un verdadero sistema de rendición de cuentas. Todos estos factores hacen factible el hecho de que se mantenga o aumente la deserción, más allá de la contribución que hacen al fenómeno los factores ajenos a la escuela.

■ **Las reglas de juego en la etapa de acumulación del rezago: la educación de adultos**

Las reglas del juego estipulan que si un estudiante sobrepasa la edad límite para que concluya la educación básica, pasa a ser usuario potencial de otro tipo de servicios, en los cuales el tipo de estudios, su estructura, las modalidades de trabajo y la certifica-

ción de los mismos son diferentes: la educación de adultos. Este sistema está conformado por un conjunto de entidades, comisionadas para atender a esta población que por no haber podido concluir la educación básica, gratuita y obligatoria (según la Constitución) están en lo que oficialmente se denomina *población en rezago educativo*.

El líder de este sistema es el INEA, a pesar de que no es el único actor relevante en materia de educación de adultos.²⁸ Por tal motivo consideramos que el actor estratégico en el mantenimiento del *status quo* en México es el INEA, tanto por las funciones que le asigna la ley, como por los recursos y el volumen de población que atiende (Campeño, 2002). Por ese motivo, antes de examinar las reglas de juego de la educación de adultos, haremos una descripción del Sistema INEA.

■ *Descripción del Sistema INEA: el actor estratégico que mantiene el status quo en la etapa de acumulación del rezago*²⁹

Por Sistema INEA entendemos al conjunto de organismos, centralizados y descentralizados, que se encargan de brindar educación para los adultos en México. El INEA es un organismo descentralizado, creado por decreto el 31 de agosto de 1981. Atiende a la mayor proporción de adultos en condición de rezago, y hacia él son canalizados principalmente los recursos financieros, materiales y humanos para desarrollar esta tarea. Su misión en la práctica se traduce en proponer y desarrollar modelos educativos, realizar investigaciones, elaborar y distribuir materiales didácticos, aplicar sistemas para la evaluación del aprendizaje de los adultos, así como acreditar y certificar la educación básica para adultos y jóvenes de 15 años y más que no hayan cursado o concluido dichos estudios en los términos del artículo 43 de la Ley General de Educación (antes de los 14 años).

El INEA se asume en su discurso oficial³⁰ como un organismo técnico, normativo y rector de la educación para adultos, que acredita la educación básica proporcionada por los Institutos Estatales de Educación para Adultos (IEEA's), creados a partir de 1999 con motivo del inicio del proceso de descentralización educativa (avanzado en 26 estados mediante la firma de convenios, de los cuales ya se cuenta con 24 Institutos Estatales). Desde esa fecha, los IEEA's, bajo la tutela de los ejecutivos estatales, desa-

²⁸ El CONAFE y la SEP también participan en el área, con acciones como la atención a poblaciones rurales e indígenas (CONAFE), así como el préstamo de instalaciones o los apoyos brindados a través de las telesecundarias (SEP), pero el peso del área de educación de adultos recae en el INEA.

²⁹ Esta sección está basada en la información presentada en el sitio Web del INEA (www.inea.gob.mx, consulta 29-04-05). La publicación de esta información es obligatoria gracias a las recientes disposiciones de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, publicada en el Diario Oficial el 11 de junio de 2002.

³⁰ Web del INEA (www.inea.gob.mx, consulta 29-04-05).

rollan labores tendientes a involucrar a entidades estatales y locales en los esfuerzos del Instituto.

Se rige por reglas de operación dictadas y publicadas anualmente en el Diario Oficial de la Federación (DOF). Está sujeto a una evaluación nacional de resultados de cada programa y proyecto educativo desarrollado en los Institutos y Delegaciones estatales, información que es parte de los insumos en el proceso de análisis y aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación para el siguiente ejercicio fiscal. Las evaluaciones nacionales se encargan a alguna institución académica o de investigación, o bien a organismos especializados, de carácter nacional o internacional, que cuenten con reconocimiento y experiencia sobre la educación de adultos, y que además cumplan con los requisitos mínimos emitidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Secretaría de la Función Pública (SFP).

Los estados son competentes para planear, organizar, dirigir, operar y controlar los servicios, y se les concede también la facultad de elaborar e incluir contenidos regionales en los programas educativos. En este marco, existe una relación de corresponsabilidad entre los gobiernos federal, estatal y municipal en lo que respecta a la educación para adultos. En las entidades federativas en donde no ha habido descentralización, el INEA continúa operando los servicios educativos a través de sus delegaciones.

Según la ley, esta red pública debe convocar a la sociedad para apoyar en los diversos esfuerzos del sistema, especialmente mediante el trabajo voluntario de figuras solidarias encargadas de apoyar a los adultos en los diversos servicios de educación que ofrece el Instituto y su red de organismos desconcentrados y descentralizados en el nivel nacional.

Los recursos federales para los Institutos Estatales se asignan a través del Ramo General 33 de Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, y los recursos del Ramo 11, de Educación Pública, se canaliza al INEA a través de la SEP, para el funcionamiento de sus oficinas centrales, para la producción de los materiales nacionales, y para la operación de las delegaciones del Distrito Federal y Nuevo León, entidades en las que no se ha fijado fecha para firmar el Convenio de Coordinación para su descentralización. Algunos Institutos Estatales reciben apoyos económicos o en especie adicionales de sus gobiernos estatales, además de los recursos del Ramo General 33, por lo que los órganos estatales de control son responsables de fiscalizar la correcta aplicación de los mismos.

En el nuevo esquema descentralizado, el INEA continúa ejerciendo facultades normativas de regulación y de evaluación del sistema educativo para los adultos en el ámbito nacional con, entre otras, las siguientes atribuciones:³¹ proporcionar servicios de alfabetización, así como de educación primaria y secundaria; promover y realizar investigación; elaborar y distribuir materiales didácticos; participar en la formación del

³¹ Web del INEA (www.inea.gob.mx, consulta 29-04-05).

personal, apoyar la educación comunitaria para adultos; dar oportunidad a estudiantes de otras instituciones para que cumplan con su servicio social educativo; coordinar sus actividades con otras instituciones que ofrezcan servicios similares o complementarios; participar en los Servicios de Educación General Básica para Adultos; y realizar difusión cultural que complemente y apoye sus programas.

Para los Institutos Estatales³² quedan reservadas las competencias de: operar y dar seguimiento a los servicios educativos abiertos, de conformidad con las normas técnico-pedagógicas de carácter nacional; planear y definir metas según las necesidades estatales y de política nacional; administrar y ejercer con transparencia el presupuesto asignado; aplicar la normatividad del Sistema Nacional de Acreditación y Certificación para la Educación de los Adultos; acreditar y certificar estudios con la normatividad del Sistema Educativo Nacional para la Educación de los Adultos; desarrollar los procesos de formación del personal y de las figuras solidarias de acuerdo con las normas nacionales y sus necesidades específicas; elaborar contenidos y materiales regionales de acuerdo con la normatividad establecida por el INEA; concertar acciones en el nivel estatal y local para promover los servicios educativos; organizar la participación voluntaria para la atención de los adultos; e integrar el Sistema Estatal de Información Educativa para Adultos a través del Sistema Automatizado de Seguimiento y Acreditación (SASA).

El INEA ha establecido diversas estrategias y acciones para desarrollar la operación de los servicios educativos, intentando focalizar y diversificar la oferta educativa acorde con las características, ubicación, concentración y necesidades de las personas jóvenes y adultas, entre las que consideran el reconocimiento de la participación solidaria, para que voluntarios apoyen en la educación de los adultos, la estrategia de puntos de encuentro, el establecimiento de plazas comunitarias y la vinculación con otros programas públicos, como son el Servicio Militar Nacional y el Programa Oportunidades. Cabe destacar que en la presente administración el énfasis se ha puesto en el uso de las nuevas tecnologías de la información y telecomunicaciones en el proceso de atención de adultos (Campero, 2002).

El sistema de educación para adultos no cuenta con infraestructura física propia para la atención de los adultos, sino que se ubica en instalaciones de diversas instancias públicas, privadas y sociales.

La estructura funcional³³ del sistema es la siguiente:

- a) **INEA Central**, conformada por la dirección general y las direcciones de área, ubicadas en la Ciudad de México, encargadas de normar en el nivel nacional: modelos, contenidos y políticas educativas, inscripción, evaluación del aprendi-

³² Idem.

³³ Web del INEA (www.inea.gob.mx, consulta 29-04-05).

zaje, acreditación y certificación de estudios; red de telecomunicaciones, Sistema Automatizado de Seguimiento y Acreditación (SASA), planeación —de operaciones y de innovaciones—, programación y presupuesto; control estadístico, seguimiento y evaluación de los servicios y de las estrategias operativas.

- b) **Ámbito estatal**, conformado por las acciones de las delegaciones y de los Institutos Estatales, encargados de organizar, operar, asesorar, coordinar y controlar la operación de los servicios educativos y de acreditación en las entidades federativas.
- c) **Ámbito regional o zonal**, integrado por coordinaciones de zona, municipales y/o regionales instaladas en los principales municipios, ciudades, localidades o colonias del país, encargadas de coordinar y operar los servicios educativos, asesorar y capacitar al personal en regiones delimitadas de acuerdo con las necesidades de atención.
- d) **Ámbito microrregional**, en el que se dividen geográficamente las coordinaciones de zona o municipales. Este ámbito se encuentra a cargo de una figura institucional denominada técnico docente, que en el caso de zonas indígenas con lenguas autóctonas debe ser bilingüe, encargada de la incorporación de asesores voluntarios y adultos, de la promoción de la participación de los diversos sectores de la sociedad en la educación de las personas jóvenes y adultas, y de la coordinación de la operación.
- e) **Red solidaria**, integrada por organizaciones y agentes de la sociedad que actúan como promotores y asesores que promueven los servicios, incorporan jóvenes y adultos, y atienden directa y solidariamente el proceso educativo de las personas en comunidades, empresas, instituciones públicas, privadas y sociales, así como en hogares, a través de la atención individualizada o en círculos de estudio o a través de las estrategias de operación que se mencionan más adelante.³⁴

■ *Las reglas del juego vigentes en la educación de adultos en México: fortalezas y debilidades del Sistema INEA*

¿Cómo es posible, entonces, que si el Estado ha tomado acciones para atender este asunto, y lo ha hecho por un largo período³⁵ que ha evolucionado hasta la estructura que acabamos de describir, se haya llegado a las importantes cifras de rezago actua-

³⁴ Web del INEA (www.inea.gob.mx, consulta 29-04-05).

³⁵ Antes de 1981, fecha de creación del INEA, el Estado se había hecho cargo de atender a esta población a través de la SEP. De hecho los esfuerzos por atender a la población de adultos son de muy larga data, desde los tiempos de las primarias nocturnas de la época de la Revolución Mexicana (Campero, 2002).

les de México? Creemos que se debe al peso de los incentivos negativos derivados de la estructura institucional descrita, que conspiran para que los adultos no acudan o deserten del sistema INEA, y a que el sistema tiene una oferta de servicios de una deficiente calidad, con el consecuente bajo impacto en la demanda potencial.

De entrada, podemos identificar dos tipos de incentivos derivados de las reglas de juego en las que se desenvuelven estas instituciones del Sistema INEA. En el caso específico del INEA, se han operado cambios relativamente recientes (menos de una década) que van encaminados a atraer a los adultos en rezago, es decir, a generar incentivos positivos en la demanda, por lo que son fortalezas que se deben explotar. Dentro de dichos rasgos positivos, destaca el nuevo modelo pedagógico Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo, MEVyT, caracterizado por la flexibilidad que le permite a las personas estudiar a su propio ritmo, mediante una estructura modular.³⁶ Asimismo, se ha producido una actualización de los programas y materias, para vincularlos a los temas relevantes de la vida adulta (violencia intrafamiliar, prevención en el consumo de drogas, establecimiento de microempresas, por citar algunos ejemplos). Constituye un incentivo positivo para los adultos el se que haya actualizado la oferta de materiales didácticos haciéndolos más adecuados a sus necesidades, distanciándose de los modelos vigentes hasta los años noventa, caracterizados por su centralización, rigidez y parecido con los temas de la enseñanza impartidos en la escuela básica para escolares.

Asimismo, juzgamos como un incentivo positivo el que se haya adelantado un proceso de descentralización hacia los estados, debido que esto le otorga mayor flexibilidad a los agentes del sistema INEA para diagnosticar y atender las demandas particulares de sus estados, que como vimos en el capítulo 1 están caracterizados por una gran heterogeneidad, misma que se refleja en las diferentes magnitudes que alcanza el rezago en dichas entidades.

Sin embargo, el Sistema INEA en su conjunto cuenta con más incentivos negativos, tanto para las organizaciones como para los adultos en rezago, generados por reglas que limitan seriamente la capacidad de respuesta ante el fenómeno del rezago. Dichas reglas han generado una multiplicidad de problemas, que a nuestro juicio son los síntomas de la enfermedad, tales como la baja calidad de los servicios educativos ofrecidos a los adultos y el bajo impacto que tienen los servicios del Sistema INEA en la demanda. Sin embargo, nuestra tesis es que existen ciertas reglas fundamentales, que constituyen el verdadero núcleo problemático y que han devenido en causas endógenas del rezago educativo en su etapa de acumulación. Este nudo problemático lo constituyen la visión marginal con la que se ha concebido históricamente el campo de la educación de adultos en México, la escasa dotación de todo tipo de recursos, la

³⁶ Plan Nacional de Educación 2000-2006 (2003).

fragmentación de esfuerzos organizacionales para atender el problema y la opacidad del Sistema INEA.

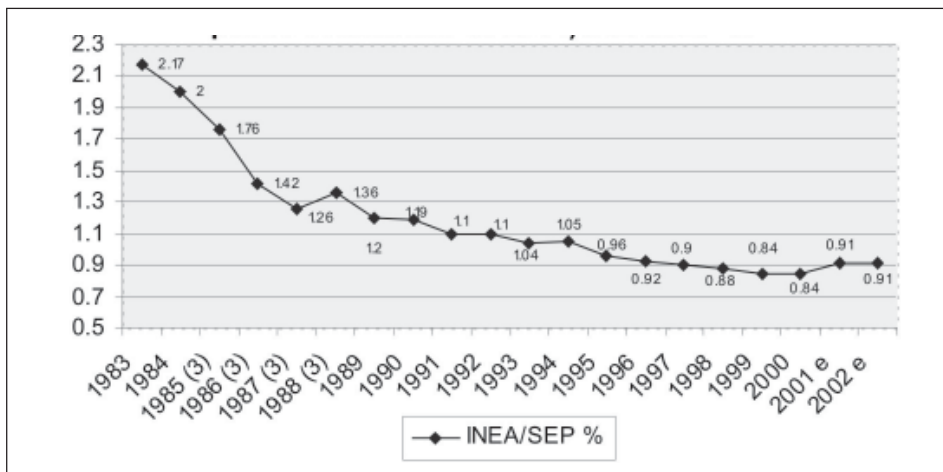
“Lamentablemente la educación de adultos, que había sido central en las preocupaciones retóricas de ciertas alianzas gubernamentales y movimientos sociales en los sesentas y setentas, se ha convertido en un área marginal en los ochentas, a pesar de la demanda y envergadura del problema, languideciendo, prácticamente, a fin de siglo” (Torres, 2000: 4). La afirmación que Torres hace para la región latinoamericana resulta perfectamente aplicable al caso de México (Schmelkes y Kalman, 1994; Bertely Busquets, 2003; Campero, 2002, entre otros). Este hecho se hace evidente mediante indicios de diversa naturaleza, como la ausencia de una ley especial que se ocupe de normar al sector, regulado sólo por unos artículos de la Ley General de Educación de 1993; la baja prioridad que han otorgado el Estado y el INEA a la formación de los educadores de las personas jóvenes y adultas; o la falta de compromisos institucionales, presupuestos y responsabilidades necesarios para convertir las buenas intenciones de documentos oficiales en acciones concretas, como la propuesta del Programa Nacional para la Formación de Educadores/Instructores contenida en el Programa Nacional de Educación 2001-2006 (Campero, 2002).

La segunda causa, raíz de muchos problemas que se convierten en incentivos negativos, y al mismo tiempo consecuencia de ser un asunto considerado marginal respecto de la agenda pública en México, es la escasa dotación de recursos financieros, humanos y materiales con que cuentan, en general, las instituciones del Sistema INEA. En el caso de los recursos financieros, escasamente rebasan el 1% del presupuesto de la SEP; mientras que en el caso de los recursos humanos el modelo de reclutamiento voluntario basado en la solidaridad social tiene un bajo impacto; los recursos materiales no siempre llegan en cantidades suficientes y en forma oportuna a los niveles locales; y el sistema se vale de instalaciones prestadas para brindar sus servicios. Revisemos con más detalle algunos de estos aspectos.

La evidencia disponible demuestra claramente que es insuficiente el volumen de recursos financieros que se le asignan al Sistema INEA con relación al volumen de población que se encuentra en esta situación. En una comparación del presupuesto del INEA con respecto al presupuesto de la SEP desde 1983 al 2002 (Gráfico 19), puede apreciarse claramente una tendencia decreciente, que escasamente (en 1983) rebasa el 2%, y que en el estimado de 2002 no llega ni al 1% por ciento del presupuesto para atender un problema en el que hay 34.6 millones de potenciales usuarios (véase Capítulo 1, Gráfico 1).

GRÁFICO 19

**Presupuesto ejercido, 1993-2002 (millones de pesos
constantes de 2001) INEA/SEP %**



Fuente: INEA (<http://www.inea.gob.mx>, consulta 04-05-05).

(1) A partir de 1992 incluye ingresos y aportaciones estatales.

(2) Cifras del 6º Informe de Gobierno, 2000.

(3) Incluye transferencias presupuestarias SHCP a los estados. e = estimado.

Si buscamos aproximarnos a nivel micro, podremos darnos cuenta de cómo se traduce la pobreza en la dotación de recursos en el Sistema INEA en un esquema de incentivos económicos muy escuálidos para remunerar a los asesores de adultos en rezago. En Coahuila, por ejemplo, de acuerdo a la Evaluación Externa del Programa Cero Rezago,³⁷ coordinada por Bracho y Mendieta (2005), a los asesores del programa regular se les bonifica con \$1,500 pesos mensuales por la atención de 15 usuarios y obtener el compromiso de 30 usuarios que concluyan nivel, mientras que los asesores

³⁷ El INEA puso en marcha un programa *ad hoc* denominado Cero Rezago, en abril del 2003, el cual tiene por objeto focalizar esfuerzos a la atención de los adultos jóvenes (15 a 34 años de edad) que aún no han concluido la secundaria, pero que ya tienen primaria concluida. La focalización en este grupo obedece al argumento de que estos adultos constituyen una parte importante de la población económicamente activa, y que por estar en la fase final del rezago tienen mayores oportunidades para superar esta condición. El Programa basó sus estrategias en la gratuidad y la solidaridad social —que implica lograr que un adulto fuera del rezago se comprometiera a sacar a por lo menos un adulto en condición de rezago. En el 2004 el INEA comisionó al CIDE para realizar la evaluación externa de la experiencia piloto en varios estados, con el objeto de aprender de los resultados de la prueba y extenderla al resto del país. La evaluación fue coordinada por Teresa Bracho y Julianna Mendieta, al frente de un equipo de investigadores, dentro de los cuales estuvo la autora del presente libro.

del Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo, MEVyT reciben \$ 1 000 pesos mensuales por una atención de asesoría de cuatro horas diarias cinco días a la semana.

En materia de recursos humanos, y como consecuencia tanto de disposiciones legales como de la escasez de recursos financieros, la situación empeora. Otro de los indicios de que estamos ante un asunto tratado como algo compensatorio, sin mayor prioridad debido a su gravedad social, es el régimen válido para la captación de los recursos humanos destinados a atender la demanda. Esta visión está representada por el modelo de “reclutamiento voluntario” que aplica el Sistema INEA, mediante el cual incorpora a sus filas a las figuras solidarias que prestarán la labor de asesorar a los adultos atendidos por el Sistema INEA (INEA 2005; Torres, 1994). La lógica que pudiera estar detrás de esto es el hecho de que el trabajo voluntario abarata costos de operación. El uso de figuras solidarias se inspira en los preceptos de la Ley General de Educación (1993), que establece que la educación de adultos se apoyará en la solidaridad social (art. 43), aspecto que ha representado un grave problema en este campo educativo (Campero, 2002).

El asunto es que esta visión ha llegado a formular planteamientos extremos, que se han constituido en parámetros de diseño de algunas de las iniciativas del Sistema INEA. Este es el caso del modelo de atención uno a uno, que consiste en que un adulto con educación básica concluida (que constituyen casi un 50% de la población económicamente activa) se comprometa a apoyar a salir del rezago a por lo menos un adulto en dicha condición, motivado a través de una campaña de sensibilización desarrollada en medios de comunicación (CONEVyT, 2004). Este tipo de planteamientos contrasta con los resultados que demuestran que el impacto de programas diseñados bajo estas premisas es bajo, tanto en el caso de los asesores como de los educandos potenciales en rezago (véase la evaluación de Bracho y Mendieta, 2005). A título de ejemplo podemos comentar el Cuadro 10:

CUADRO 10

INEA. Algunos indicadores para ilustrar la relación entre las figuras operativas y los educandos atendidos, diciembre 2004

Educandos atendidos		Relación Educandos atendidos/ Figuras operativas
Alfabetización	435,179	
Primaria	246,913	
Secundaria	701,806	
Total	1,383,898	
Figuras operativas		
Asesores	81,913	16.89

Técnicos docentes	4,803	
TOTAL	86,716	15.96

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de "El INEA en Números" (<http://148.223.215.116:8080/Inea/BsIneaNum>, consulta 04/05/2005).

Según la relación descrita, a cada figura operativa le corresponderían aproximadamente 17 educandos, y si sólo se toma en cuenta la relación de asesores —que son los que en la práctica atienden a los educandos junto con las figuras solidarias— les correspondería un total de 16 educandos por asesor. No es posible hacer el cálculo para las figuras solidarias, ya que, al menos en su página Web,³⁸ el INEA no presenta información que dé cuenta del volumen de voluntarios reclutados para trabajar en las labores del INEA. Estas relaciones rebasan las aspiraciones del INEA de lograr, mediante la difusión, motivar al sector de la sociedad que no se encuentra en rezago, para que a través de una dinámica de uno a uno, y basado en la gratuidad, cada adulto en situación de no rezago se comprometa a sacar por lo menos a un adulto en situación de rezago.

Además de los bajos resultados, la literatura menciona también otros problemas relacionados con el modelo de reclutamiento basado en la solidaridad social, tales como la alta rotación de asesores, así como su escasa capacitación (Bracho y Mendieta, 2005). Asimismo, una consecuencia indirecta de este planteamiento es la ausencia de una política de formación de recursos humanos especializados en la educación de los adultos (Campero, 2002), misma que tiene una alta incidencia en la calidad del servicio ofrecido a los usuarios; es por ello que se le señala como causa probable de desmotivación o incluso de deserción del sistema de educación de adultos (Bracho y Mendieta, 2005).

Esto se complementa con el hecho de que, tal como mencionamos en la sección anterior, el Sistema INEA no cuenta con infraestructura propia, sino que se vale de los espacios de otras instituciones para poder brindar sus servicios —otro hecho compatible con una escasa dotación de recursos financieros.

Lo anterior se acompaña con la presencia de esfuerzos fragmentados por parte de las agencias públicas que intervienen en las distintas fases de generación y acumulación del rezago (SEP, INEA, Consejo Nacional de Educación para la Vida y el Trabajo - CONEVyT y los demás entes que atienden a población adulta en rezago). A esto se suman los intentos de remediar este problema por parte del actual gobierno que no parecen bien encaminados, al crear un ente coordinador al más alto nivel para conjuntar estas funciones, el CONEVyT, sin personalidad jurídica e institucional.³⁹ Como resul-

³⁸ Esta afirmación se refiere a la última consulta realizada para la elaboración de esta tesina, el 29-04-05.

³⁹ Observatorio Ciudadano de la Educación (2001); El Consejo Nacional de Educación para la Vida y el Trabajo (31-11-2001).

tado, lo que se aprecia es que las instituciones donde se genera el rezago transitan en una dirección (sistema SEP), y el INEA y los otros entes que en mayor o menor medida abordan el asunto desde el punto de vista compensatorio y en la tapa de acumulación (como es el caso del CONAFE, que atiende a poblaciones rurales, indígenas y dispersas) encaminan sus esfuerzos en otra dirección. Son contadas las excepciones de sinergia, como el Programa Oportunidades, donde se aprecia una interesante combinación de esfuerzos entre la SEP, la Secretaría de Desarrollo Social y el INEA sobre la base de un mismo padrón de beneficiarios (familias en condiciones de pobreza extrema).⁴⁰

Finalmente, el Sistema INEA estuvo oculto hasta hace muy poco tiempo, gracias a la opacidad y protección que le brindó no haber sido objeto de un riguroso sistema de rendición de cuentas, abierto al escrutinio público y a la evaluación y valoración social. La falta de transparencia, que empieza a revertirse con la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental del 2002, ha rodeado la acción y resultados de este sistema institucional. A la visión marginal que se traduce en fragmentación de esfuerzos y pobreza de recursos de todo tipo, le resulta un complemento adecuado un sistema que no tenga que rendir cuentas más allá de los informes anuales, de tipo cuantitativo, a su superior inmediato, el cual está consciente de que el Sistema INEA está sólo para administrar un problema —el rezago en la población adulta—, no para resolverlo. En este contexto, y sin una mayor apertura acerca de qué sucede con los insumos, procesos y resultados del sistema, es muy fácil que florezca la autocomplacencia que caracterizó al modelo de educación de adultos, por lo menos durante el siglo XX (Torres, 1994).

Si a esto le sumamos el hecho de que ha sido un servicio aislado, que no ha estado abierto a la inspección pública más allá de los límites del Poder Ejecutivo, tenemos un perfecto caldo de cultivo para prácticas que van desde el otorgamiento de certificados educativos sin la debida calificación de los educandos (véase Bracho y Mendieta, 2005), hasta prácticas corruptas dentro del sistema, mismas que se pueden agravar como consecuencia del proceso de descentralización.

Existen desarrollos teóricos que intentan explicarnos el porqué es racional esconder información y no ser transparente. Stiglitz (2001) argumenta que las acciones que desarrollan los actores en determinado ambiente (el mercado es su punto de referencia) transmiten información. Pero existen imperfecciones en la transmisión de esa información debido a que algunos individuos quieren transmitirla, pero otros prefieren no hacerlo, bien sea porque tal información puede hacer que empeore su imagen ante los demás actores, deteriorando su posición, o porque la información puede influir

⁴⁰ Existe un programa que coordina los esfuerzos del INEA y del Programa Oportunidades, para no sólo asegurar la permanencia de los menores en la escuela, sino propiciar que sus padres o tutores superen su condición de rezago educativo.

negativamente en su capacidad de apropiarse de rentas o disfrutar privilegios a título personal. Sin embargo, el hecho de que las acciones transmitan información conduce a las personas a modificar su comportamiento, y ello modifica los mercados. Por analogía podríamos decir aquí que modifica otros espacios de comportamiento social. Lo que compete a nuestra discusión del planteamiento de Stiglitz es el hecho de que rescata la importancia de los procesos políticos para el bienestar colectivo, desde el punto de vista de las asimetrías de información. Resalta los incentivos que pueden tener los políticos para obtener beneficios personales en detrimento del interés colectivo, así como el papel de las leyes y de las instituciones para evitar los abusos, mediante mecanismos de transparencia más efectivos, que contribuyan a reducir las asimetrías de información. Por extensión, puede afirmarse que la transparencia contribuye a reducir la probabilidad —o aumentar los costos individuales— de los abusos o la negligencia en el uso del poder.

Un observador bien intencionado podría argumentar que esta situación se ha revertido totalmente a raíz de la legislación reciente. Producto de las obligaciones de transparencia impuestas por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental de 1992, la opacidad del sistema ha disminuido gracias a las obligaciones impuestas por la ley, pero sigue sin ser satisfactoria. Por ejemplo, mayor información en la Web no implica necesariamente transparencia. En el transcurso de esta investigación acudimos al referido sitio en la red (<http://www.inea.gob.mx>, consulta 04-05-05), y conseguimos dos cifras diferentes del volumen de rezago estimado para el mismo período analizado, en dos páginas diferentes dentro del mismo sitio (34.64 y 34.92 millones estimados para diciembre del 2004).

La gran pregunta es, ¿si no existe consistencia en términos de los datos suministrado, qué podemos esperar de otro tipo de información, relacionada por ejemplo con argumentar las razones causantes de los resultados del sistema? ¿Será inmune el Sistema INEA a los incentivos que naturalmente parecen tener los actores a esconder información, tal como lo señala el planteamiento de Stiglitz? Creemos que no, y que la única forma de asegurar que un sistema sea transparente es creando las condiciones que hagan racional divulgar información, porque sean altos los costos de esconderla.

Las cuatro razones analizadas —concepción marginal del problema, escasa dotación de todo tipo de recursos, fragmentación de esfuerzos y opacidad— son, a nuestro juicio, las responsables de que las organizaciones del Sistema INEA adolezcan de debilidad institucional en sus dependencias administrativas, especialmente en los niveles estatal y local encargados de la ejecución de los programas. Diversas evidencias apoyan esta conjetura. A continuación reseñaremos sólo algunas de las más llamativas que figuran en el informe de evaluación del Programa Piloto Cero Rezago del INEA,⁴¹ elaborado por el CIDE en el segundo semestre del 2004, en el que fueron

⁴¹ Véase Bracho y Mendieta (2004).

recopiladas observaciones de campo, entrevistas a los funcionarios de los IEEA's, figuras solidarias y educandos, que ilustran perfectamente lo que sucede en el Sistema a causa de la baja prioridad que se le asigna al problema al más alto nivel, la escasez de recursos, la fragmentación de esfuerzos y la opacidad del mismo:

- a) Figuras solidarias reclutadas para ejercer la función de asesores sin la calificación suficiente, lo cual repercute en la calidad de las asesorías brindadas a los educandos.
- b) Problemas de coordinación fuertes entre el nivel central y los estados para asegurar la entrega oportuna y suficiente de libros, exámenes y, especialmente, recursos financieros. Llega al extremo de que a veces es necesario solicitar a los educandos que devuelvan el material para que lo pueda usar otro alumno.
- c) Mecanismos de contratación de personal de los IEEA's no transparentes en algunos estados, ya que no sólo no existe un perfil para las figuras operativas y para los técnicos docentes; sino que intervienen criterios como el parentesco o amistad para la asignación de los puestos.
- d) Vulnerabilidad del personal de los IEEA's ante los cambios políticos que se operan en las entidades por la elección de nuevas autoridades.
- e) Problemas de coordinación y trabajo en equipo al interior de algunos IEEA's: uno de los tantos hallazgos significativos que hizo el Equipo Evaluador del CIDE es el alcance real del proceso de descentralización iniciado en 1998.⁴² La evaluación del Programa Piloto Cero Rezago del INEA reveló que, por citar un ejemplo, las metas son hasta cierto punto forzadas desde el nivel federal, además de que los IEEA's tienen muy baja capacidad real de incidir en la elaboración de planes y programas de estudio, siendo el ámbito estrictamente operativo donde los entes locales cuentan con mayor libertad de acción e innovación. Asimismo, las reglas de operación son ambiguas o poco claras por parte del coordinador central para ejercer las funciones de evaluación y control.
- f) La fijación de metas altas desde el nivel central, que no se corresponden con las capacidades reales de los operadores locales, crean incentivos para certificar educandos con una capacidad dudosa en términos del proceso de enseñanza-aprendizaje (caso especial de Tabasco), que como no está sujeta a ninguna evaluación posterior, termina desacreditando la oferta educativa del sistema. El Equipo del CIDE llegó a entrevistar a educandos certificados que no sabían leer bien el formulario de la encuesta que se les presentaba para hacer la investigación.
- g) Dudosa calidad del sistema de certificación con base en pruebas diagnóstico —según las cuales si un educando aprueba el examen recibe su certificado sin

⁴² Véase Bracho y Mendieta (2004).

estudiar los módulos correspondientes. Este hecho da las bases para inferir que las entidades locales tienen incentivos para demostrar el cumplimiento de metas con la expectativa de asegurar la continuidad de los apoyos financieros, vitales en medio del ambiente de restricciones en el que se desenvuelven.

Compartimos con Bracho y Mendieta (2005) el criterio de que bajo este estado de cosas, es discutible, y en todo caso no equiparable, la calidad de la instrucción brindada por el sistema INEA *versus* el sistema de enseñanza regular administrado por la SEP. Y este hecho no pasa desapercibido en las percepciones de los adultos en rezago, que probablemente van a preferir acudir a otras opciones para mejorar sus niveles de vida —como la migración a Estados Unidos o la economía informal— en lugar de optar por un sistema educativo de segunda, cuya calidad y pertinencia no les resulta atractiva.

■ *Incentivos negativos para que los adultos recurran a los servicios del Sistema INEA*

Producto de la debilidad de las instituciones que hemos descrito atienden a los adultos, los servicios son de baja calidad (pobreza de la oferta —como los llama Schmelkes, 1998b), por lo que hay una baja penetración o impacto en la demanda potencial de adultos en rezago. A esto se le suma el costo de oportunidad de dedicar tiempo al estudio en la vida adulta, ya que la educación compite con otras necesidades y alternativas que tienen para mejorar su supervivencia o atender sus compromisos.

Además, existen factores del contexto que agravan la situación. Entre ellos está el reconocimiento, producto de los avances en la investigación educativa, de que la educación básica en el contexto mexicano es incapaz de modificar la actual distribución del ingreso y la estructura de la sociedad. La educación (la básica en especial) ya no es el canal de movilidad social que fue durante la primera mitad del siglo XX (Schmelkes, 1998b).

Asimismo, se encuentran fenómenos como la inflación educativa y el deterioro de la calidad de la educación básica. Por inflación educativa nos referimos al proceso mediante el cual cada vez se requieren niveles educativos superiores para ocupar un mismo puesto, lo que indica que la educación se utiliza como filtro para enfrentar el problema del aumento de la mano de obra disponible frente una contracción o desaceleración de la oferta de empleos en el mercado laboral. Este fenómeno se debe, además de la asincronía entre los sistemas educativo y productivo, a la devaluación de los servicios educativos, ya que cuando las oportunidades de alcanzar un nivel educativo llegan a las regiones más pobres, ese nivel ya ha perdido valor en el mercado de trabajo. A esto se le suman las diversas calidades dentro del mismo sistema,

donde un mismo certificado significa cosas muy diferentes en cuanto a aprendizaje se refiere, en las regiones urbanas y rurales, así como en las zonas con niveles de desarrollo diferentes (Schmelkes, 1998b).

El adulto en rezago, de alguna manera, percibe estos elementos en su entorno. Por lo tanto, a menos que se mejore sustancialmente la calidad de los servicios que se le ofrecen, así como la valoración social que se haga de éstos (por su calidad y pertinencia), difícilmente tendrá incentivos positivos para dedicar parte de su tiempo a estudiar, *versus* sus exigencias de trabajo —que son más agudas y riesgosas en la economía informal—, dedicarse al hogar o tomar la decisión de emigrar para obtener mayores ingresos.

■ Propuestas: ¿Es inevitable experimentar las consecuencias de la inercia?

Ya perdimos una parte del pasado... ¡pero el futuro nos pertenece!⁴³

Teresa Bracho González

Estamos convencidos de que esta situación puede tener una mejor respuesta por parte de las organizaciones que les hacen frente si cambiamos algunas de las reglas de juego institucionales que han condicionado y limitado el alcance de los esfuerzos de las mismas. Pero el requisito de entrada, a nuestro juicio, es la modificación de ciertas concepciones que han privado en los diagnósticos y propuestas con relación al problema del rezago educativo. Nuestra tesis en esta materia es que incrementaremos las probabilidades de éxito de las políticas públicas destinadas a combatir el rezago educativo si:

- a) Reconocemos la gravedad de la situación al punto de darle el espacio y peso que ameritaría dentro de la agenda pública del presente y sucesivos gobiernos;
- b) Aplicamos un enfoque integral al diagnóstico del problema, superando la tradicional visión fragmentada de los servicios educativos, para que las soluciones puedan reflejar así la necesidad de coordinación de esfuerzos entre las instituciones donde se genera el rezago —en el ámbito de la educación básica— y aquellas encargadas de revertir su acumulación —el sistema de atención de adultos liderado por el INEA;

⁴³ Comentario surgido en una de las asesorías que brindó para realizar esta tesina en mayo del 2005.

- c) Estimulamos la participación de diversos niveles de gobierno y actores sociales en el ataque al problema, involucrando especialmente a los niveles locales; y
- d) Diseñamos propuestas que no sólo aborden los problemas desde el nivel macro de la política educativa, sino también le den un espacio protagónico al nivel micro representado por el aula y sus actores.

Tomando estos planteamientos como punto de partida, estimamos que podrían emprenderse acciones como las que a continuación vamos a comentar.

■ *Propuestas para revertir la generación del rezago*

No pretendemos aquí hacer una lista exhaustiva de propuestas para evitar la generación del rezago en el nivel de educación básica, ya que ello rebasa con creces los objetivos, ámbito y recursos de esta investigación. Un trabajo de esa naturaleza implicaría haber realizado un análisis en profundidad de la compleja situación de la educación básica, mismo que aquí no se ha abordado por razones de espacio y tiempo, y que muy bien puede ser una futura línea de investigación para enriquecer lo que aquí se ha dicho. Sin embargo, con el ánimo de ser congruentes con la idea de aplicar un enfoque integral al problema, de involucrar a los niveles locales y de desarrollar políticas focalizadas en el aula, no queremos dejar de hacer algunas propuestas en este sentido, a manera de ilustración de lo que eventualmente podría intentarse.

Creemos que en la actualidad existe un importante esfuerzo por mejorar el subsistema de educación básica, representado por iniciativas que, con diversos tipos de beneficiarios y enfoques (desde el alumno y su familia hasta la escuela en su conjunto), aspiran a mitigar la compleja problemática de la educación básica. Por mencionar sólo dos ejemplos, son interesantes los enfoques y resultados que han tenido tanto el programa Oportunidades —que contribuye a la disminución del rezago educativo en este nivel a través del combate a los factores adversos de la demanda o causas exógenas, según el MGARE— como el Programa Escuelas de Calidad —que aborda problemas relacionados con la oferta educativa o causas endógenas del MGARE. Sin embargo, queremos pronunciarnos en un aspecto muy concreto relacionado con la generación del rezago como lo es la deserción, y su prevención desde el trabajo del aula desarrollado por el docente.

El objetivo básico de la propuesta consistiría en abatir este fenómeno en la educación básica atacando los factores de riesgo que son precursores de aparición desde el aula y la escuela durante el año escolar (ausentismo, bajo rendimiento, reprobación, extraedad y repetición). La estrategia consistiría en promover acciones, en el nivel del aula, la escuela y el ámbito local, para detectar y apoyar psicológica, económica y pedagógicamente a los niños y padres donde se presentan los factores de riesgo

de deserción, mediante una integración de esfuerzos entre docentes, padres, directores, autoridades locales y miembros de la sociedad civil. Asimismo, el apoyo a los padres de niños en riesgo de deserción es una tarea que podrían emprender conjuntamente la escuela y el Sistema INEA, ya que muy probablemente los niños en riesgo de deserción provengan de hogares con escasos niveles de escolaridad, aspecto que favorece sin duda la deserción.

Iniciativas de esta naturaleza ya existen como experiencias locales exitosas en México, las cuales han sido reveladas por el CIDE a través de la publicación de los proyectos concursantes en el área de la educación en el Premio Gobierno y Gestión Local (de Landero y López, editores, 2003: 154-155,165).

El innovador programa “Querer es Poder”, iniciado por la Unidad de Desarrollo Académico del Municipio de Nuevo Laredo, Tamaulipas⁴⁴ durante el ciclo escolar 2001-2002, consistió en brindar apoyo pedagógico y psicológico a niños que presentaban bajo rendimiento en las asignaturas de matemáticas y español en tercero, cuarto y quinto grado de primaria. La metodología consistió en seleccionar escuelas y conformar grupos de estudiantes con bajo rendimiento escolar, para brindarles apoyo especial, por parte de maestros y psicólogos, asesorados por un equipo coordinador. Los profesionales (docentes y psicólogos) se encargaron de identificar alumnos con situaciones difíciles para canalizar su atención a centros educativos especiales. Los padres de los alumnos seleccionados fueron también convocados a los centros, para pláticas destinadas a conocer los factores que inciden en el bajo aprovechamiento de los alumnos. En los centros, además del apoyo psicológico a alumnos y padres, se les da a los estudiantes seguimiento estrecho en el desempeño en las asignaturas mencionadas. Como resultado de esto, se llegó a una población de 72 grupos de 15 a 20 estudiantes, que en el ciclo educativo 2001-2002 aprobaron en un 96%, mientras que en el ciclo 2002-2003 el nivel de aprobación subió al 99% de los alumnos que asistieron a los centros de apoyo. Los rasgos centrales de este programa consisten en detectar potenciales desertores para apoyarlos no sólo académicamente con actividades de refuerzo pedagógico, sino además brindar apoyo psicológico a los niños y a los padres.

Otra experiencia exitosa destinada a apoyar a estudiantes de bajos ingresos con bajo rendimiento se encuentra en el municipio de San Nicolás de los Garza en Nuevo León. Consiste en becar a niños en condiciones socioeconómicas precarias y que no cuentan con un promedio que les permita por concursar por una beca de excelencia basada en el mérito. El DIF municipal⁴⁵ ha promovido un programa de becas, financiadas por la sociedad civil a través de la figura del “padrino”, que no sólo se compromete a darle al beneficiario un apoyo económico mensual, sino que se promueve el que tengan espacios de encuentro para que el padrino brinde estímulo y apoyo, con miras

⁴⁴ La dirección de la dependencia es Héroe de Nacataz y Ocampo Centro C.P. 88000 en Nuevo Laredo, Tamaulipas.

⁴⁵ La dirección de la dependencia es Privada Insurgentes 808, Royal Chapultepec, Nuevo León.

a crear tejido social. El apoyo a cada niño se entrega a través de los profesionales del DIF municipal, que a su vez deben hacer seguimiento de los casos y brindar apoyo psicológico y pedagógico a los niños y sus tutores (padres o responsables dentro del convenio padrino-beneficiario). Como resultado se ha logrado apoyo económico para 57 niños, y reducir a cero la deserción escolar en el ciclo 2002-2003. Asimismo, este es un ejemplo de cómo se puede promover el apoyo social para un sector vulnerable.

Estos son sólo dos ejemplos de cómo, desde el aula, la escuela y los gobiernos locales, actuando coordinadamente, pueden implementar medidas tendientes a reducir o incluso abatir totalmente la deserción en educación básica, trabajando desde el área de la oferta educativa, sin solapar o duplicar esfuerzos impulsados desde las instancias federales. Se exponen aquí con el ánimo de ilustrar una vía de acción, no de proponer un modelo único o panacea educativa. Lo importante es recordar que las cifras más altas de este fenómeno se presentan en los estados con menos desarrollo relativo y en la etapa de secundaria, por lo que habría que considerar seriamente la posibilidad de replicar este tipo de esfuerzos en estos ámbitos. La gravedad del problema justificaría pensar en este tipo de intervenciones públicas, sin olvidar el que serían acompañamiento de otras muy necesarias, dirigidas a abordar otra serie de problemas del sistema de educación básica, como lo son los relacionados con la carrera magisterial y la alta rotación de maestros en escuelas de alta o muy alta marginación, o la calidad de la enseñanza, entre otros.

■ *Propuestas para disminuir la acumulación del rezago*

Lamentablemente, para eliminar el rezago educativo en México no bastaría con disminuir o eliminar la deserción en el sistema de educación básica, aunque esto sea muy importante para evitar que el fenómeno siga creciendo. Esto representa sólo la mitad de la solución. Es necesario abatir el rezago acumulado en la población de jóvenes y adultos. El objetivo de estas propuestas consiste en mejorar la cobertura y calidad de la educación ofrecida a las personas jóvenes y adultas. La apuesta es que estos hechos actúen como incentivos positivos para que los adultos acudan al Sistema INEA para incorporarse a los programas del Instituto. A lo que aspiramos es a elevar el impacto de las acciones del Sistema en la demanda potencial, abatiendo al mismo tiempo el volumen de demanda activada desincorporada (los desertores del sistema de educación de adultos mencionados en el MGARE en el capítulo 2).

La estrategia recomendada consiste en un agresivo plan de fortalecimiento institucional, conformado por los siguientes elementos:

- a) Apertura del tema a la discusión pública: resulta imprescindible abrir este tema a la discusión pública, ventilando la información relacionada con la gravedad del

mismo en los foros de discusión y decisión al más alto nivel; así como en los medios de comunicación para informar al público en general de la gravedad de lo que está sucediendo y las consecuencias individuales y colectivas que acarrea la condición de rezago educativo. El objetivo de esta medida es sensibilizar a la sociedad con respecto al problema, para crear presión destinada a incluir el tema en la agenda pública.

- b) Inclusión del tema en la agenda política de los distintos niveles de gobierno —presentes y futuros— como una prioridad, dada la envergadura de la tarea pendiente: urge incorporar este tema como una prioridad dentro de las agendas de los gobiernos —presentes y futuros— en los niveles nacional, estatal y local, de manera que se puedan destinar los recursos —financieros, materiales, de infraestructura y humanos— apropiados para atender las necesidades de este sector de la población.
- c) Fortalecer los mecanismos de coordinación interinstitucionales al más alto nivel: una iniciativa tan valiosa como la de crear un organismo coordinador e integrador de esfuerzos al más alto nivel como lo es el CONEVyT, debe estar acompañada de la autonomía, independencia y respaldo necesarios para que puedan rendir frutos sus acciones. Por eso se requiere, sobre todo para contrarrestar la fragmentación de esfuerzos relacionados con el problema, otorgar personalidad jurídica y patrimonio propio al CONEVyT o la institución que en el futuro vaya a desempeñar esta función.
- d) Ampliar las iniciativas de esfuerzos conjuntos horizontal y verticalmente: debido a que existen varias instancias susceptibles de combinarse en la atención de los fenómenos relacionados con el rezago, se propone multiplicar los programas que, como en el caso de Oportunidades, combinan los esfuerzos del INEA con los de otras dependencias públicas. Esta sinergia podría darse por ejemplo en los programas de prevención de la deserción en primaria, donde el apoyo psicológico brindado a los padres de los niños potenciales desertores puede ser brindado con apoyo del INEA para elevar la escolaridad de los padres. También podrían crearse vínculos entre los programas de capacitación del INEA y programas de fomento a las pequeñas y medianas empresas, de manera de vincular la educación a la generación de fuentes de ingreso por parte de los adultos en rezago. Finalmente, creemos que es esencial generar vínculos entre el INEA y el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, para promover una evaluación de los resultados de aprendizaje, que den cuenta de la calidad de la educación proporcionada por el Sistema INEA a los adultos, y proporcionen retroalimentación para fortalecerla, así como elevar los costos para el sistema del otorgamiento de certificados “blandos”, entregados con base en inadecuadas evaluaciones regulares o diagnósticos sin el debido soporte de habilidades y conocimientos adquiridos por los educandos.

- e) Mejorar la dotación de recursos financieros, humanos y materiales destinados al Sistema INEA: no es posible seguir pensando que con un presupuesto de menos del 1% de la SEP, con instalaciones prestadas, insuficiente dotación de materiales y asesores voluntarios con escasa preparación y alta rotación se va a sacar del rezago educativo a 34 millones de personas. El asunto amerita tener personal especialmente capacitado para su tarea (Campero, 2002), profesionalizado y contratado en condiciones transparentes que le resguarden de los cambios de partido político de las autoridades en los distintos niveles. Asimismo, hay que superar los problemas de logística que impiden la dotación suficiente y oportuna de materiales didácticos. Pero todo ello requiere del aceite que permita que funcionen los engranajes del mecanismo: recursos financieros.
- f) Instaurar un sistema de rendición de cuentas para la educación de los adultos: mayores recursos no pueden otorgarse si, al mismo tiempo, no se logra superar la opacidad del sistema. Es necesario superar la visión tradicional de la evaluación, vista como una forma de control administrativo cerrado, de carácter rutinario y punitivo, para evolucionar hasta un sistema de rendición de cuentas, abierto y con capacidad de retroalimentar para fortalecer las acciones del Sistema INEA. En su ensayo “¿Qué es la rendición de cuentas?” Andreas Schedler (2004) explica que el concepto de rendición de cuentas puede resumirse expresando una relación entre actores, según la cual “A” le rinde cuentas a “B” cuando está obligado a informarle sobre sus acciones y decisiones (sean pasadas o futuras), a justificarlas y a sufrir el castigo correspondiente en caso de mala conducta. La aplicación de este concepto al Sistema INEA implica crear una red recursiva de actores que, en todos los niveles, estén sujetos a la inspección y evaluación por parte de otro actor, tanto del sector público como del resto de la sociedad, tales como los consejos de participación social en la educación previstos por la ley —a quienes se podría rendir cuentas de los procesos y resultados del sistema en los diversos niveles—; o el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación para realizar muestreos aleatorios para medir los resultados del aprendizaje. Asimismo, se requiere transparentar la información, no sólo con la provisión de datos —que en todo caso deben ser consistentes y confiables—; sino que también debe haber transparencia en la divulgación del volumen de insumos recibidos, los procesos donde se han aplicado los mismos y los resultados de la gestión de los órganos del sistema; así como de la justificación de las decisiones y estrategias empleadas, el análisis dentro de un contexto de la información transmitida —para hacerla comprensible al resto de la sociedad—, y la divulgación de las evaluaciones realizadas por los entes públicos acerca de la gestión de las instituciones del Sistema INEA. Finalmente, es necesario elevar los costos de los abusos o la negligencia en el uso de

poder y recursos conferidos. Para ello es necesario crear un sistema de sanciones que contemple como hechos sujetos a posible sanción actos como las contrataciones por razones distintas de la competencia profesional y el mérito, o la negligencia en la dotación de materiales y equipos.

- g) Ampliar masivamente la difusión de los servicios que prestan las instituciones del Sistema: de nada sirve elevar la calidad de la educación ofrecida mediante la reforma de los materiales educativos, la flexibilización del plan de estudios, la capacitación de asesores y la disminución de su rotación, mientras la demanda potencial ignore no sólo los servicios que están a su alcance, sino los beneficios de suscribirse a este tipo de educación.

Sentimos que este conjunto de medidas pueden permitir tanto cosechar los beneficios de las reformas pedagógicas —Modelo para la Educación, la Vida y el Trabajo— y administrativas —la descentralización administrativa— implementadas en años recientes; como hacer la diferencia con respecto al escenario actual descrito.

Conclusiones

El recorrido por el que hemos conducido al lector inició con la descripción del fenómeno del rezago, misma que nos permitió determinar por qué las magnitudes y sesgos del mismo lo convierten en un problema educativo muy serio. Revisamos cómo se crea esta dinámica, e hicimos explícito un conjunto de implicaciones jurídicas, económicas, sociales, éticas y políticas que evidencian la gravedad del problema.

También sugerimos un modelo teórico para entender cómo se genera y se acumula el rezago (MGARE). Identificamos un conjunto de causas exógenas y endógenas del sistema educativo a las que se puede atribuir la condición de rezago de un sujeto. Establecimos que en las causas endógenas del sistema educativo se encuentra parte del problema, pero en su combate también está encerrada parte de su solución, porque es donde los actores públicos y privados llamados a involucrarse en la tarea educativa tienen un margen de maniobra nada despreciable para combatir al fenómeno.

Hicimos hincapié en que estamos ante una bomba de tiempo, por el costo de oportunidad que individual y colectivamente puede pagar la sociedad mexicana por no reaccionar a tiempo ante esta situación. La evidencia presentada en este documento podría dar lugar a muchas indagaciones y controversias. Sin embargo, nos quedan algunas certezas por compartir.

La primera es que a pesar de que los sucesivos gobiernos han desarrollado labores para “educar” a los adultos —especialmente mediante avances en las políticas de alfabetización—, percibimos que este asunto no ha entrado de lleno y de manera contundente en la agenda política de ningún gobierno. Esta afirmación se basa en el hecho de que el aparato institucional que ha sido diseñado para combatir este fenómeno no ha sido suficientemente dotado y apoyado en sus funciones, porque se ha visualizado como un administrador del problema, no un factor para su solución.

Los esfuerzos que se han realizado, de los cuales no se ponen en duda sus buenas intenciones o lo inspirados que puedan estar en modelos de reforma vigentes en cada época —como sucede actualmente con el *boom* del uso de las nuevas tecnologías de información y telecomunicaciones en la capacitación a distancia— no han sido del todo articulados, especialmente con una noción de modernización administrativa que introduzca conceptos de mediciones por resultados, enfoque de calidad

orientado a los usuarios, o transparencia en la información. Hay un porcentaje nada despreciable de lo que se ha hecho hasta ahora que se ha mantenido en la esfera de la simulación, como publicar información que no dice por ejemplo a cuánto asciende el volumen de figuras solidarias reclutadas —para poder así estimar las bondades reales del modelo de reclutamiento voluntario basado en la solidaridad y gratuidad— o una descentralización donde en la práctica es el nivel central quien fija las metas, poco realistas y con el peligro de crear incentivos para alcanzar los números y descuidar la calidad de la educación ofrecida.

Sin embargo, en cualquier escenario futuro, el descuido de este importante sector de la población involucra un riesgo muy alto, a causa del esquema de economía global en el que México está inserto, y habida cuenta de que se está operando un drástico cambio de la sociedad industrial a la sociedad de la información —con repercusiones en todos los ámbitos sociales. Mantener amplios sectores de la población con escasa preparación sólo podrá augurarles, en lo individual, ser parte de los contingentes de mano de obra barata y vulnerable, y en lo colectivo, una porción de capital humano desaprovechada para contribuir al crecimiento sostenible de largo plazo, y que pueda poner en peligro la construcción y consolidación de una sociedad más justa e igualitaria, con un modelo de desarrollo político basado en la democracia.

No se requiere de mucha perspicacia para intuir las dificultades que tendrá México para aspirar a un crecimiento sostenido y mejorar su desarrollo, si más de la mitad de su población económicamente activa ni siquiera ha completado su educación básica —lamentablemente devaluada en el mercado de trabajo. Las probabilidades de un trabajador que se encuentre en situación de rezago educativo de elevar su ingreso por la vía de convertirse en un “analista simbólico” (en los términos de Reich) es prácticamente nula, mientras que sucede lo contrario con las probabilidades de entrar al sector informal de la economía, emigrar a los Estados Unidos o, incluso, dedicarse a actividades ilícitas pero lucrativas, como la piratería, el contrabando o el narcotráfico.

Por lo tanto, una de las funciones centrales del nuevo sistema educativo del siglo XXI debe ser abatir el rezago educativo. Y eso implica, en el caso mexicano, salir del actual esquema institucional que se encarga de administrar el problema, para evolucionar hacia unas reglas de juego que permitan solucionarlo. Para ello se requiere dejar de atender a pocos adultos brindándoles una educación de dudosa calidad, para pasar a un esquema de educación y certificación de alta calidad, que llegue a la mayor cantidad posible de usuarios potenciales.

Hay países, y regiones enteras del mundo que, conscientes de esta realidad, están adaptando sus sistemas educativos a las necesidades de capacitación, basadas en competencias del siglo XXI, como es el caso de la Unión Europea. Por lo tanto, los sistemas de educación básica y de formación de adultos están frente al reto de apoyar en el mejoramiento de las condiciones de vida a una población creciente y cada vez más vulnerable.

Existe una atractiva promesa, que bien vale la pena el esfuerzo, encerrada en el hecho de contar con una población más educada (Torres, 2000: 3):

- Será una población con mayores niveles de tolerancia social y capacidad de convivencia pacífica.
- Será una población más productiva y competitiva en los mercados nacionales e internacionales.
- Será una población compuesta por individuos más plenos, responsables y productivos.

La gran pregunta es ¿existirá en México la voluntad política para afrontar los intereses creados por el sistema tal como está, y arriesgarse a reformarlo? Los signos señalan que parece que todavía no llegamos al punto en el cual este asunto se reconozca como un problema con la gravedad e implicaciones que hemos descrito. Por lo menos no desde el ámbito de la educación de adultos. Asimismo, aunque se están dando tímidos primeros pasos, seguimos sin apreciar los efectos de la aplicación de una sólida voluntad política comprometida con la solución del rezago.

La necesidad de acotar el esfuerzo de investigación hace que sea inevitable dejar muchas ideas en el tintero. Algunas de ellas pudieran ser las semillas de nuevas búsquedas, tales como las relaciones entre la estructura del empleo y la condición de rezago educativo, la pertinencia de los contenidos ofrecidos por la educación básica, el desarrollo de las implicaciones sociales de la condición de injusticia que representa el rezago, o el abordaje en profundidad de los problemas que desde la educación básica coadyuvan a la generación del rezago. Es nuestra aspiración que en el futuro algún otro investigador pueda utilizar estas líneas para continuar con las indagaciones hacia éstos u otros más ambiciosos destinos.

Por nuestra parte, finalizamos este recorrido con el lector con una aspiración... Somos conscientes de que desafortunadamente, más veces de las que quisiéramos reconocer, los esfuerzos de la academia se quedan en los límites de ésta, y no se traducen necesariamente en contribuciones que mejoren la vida de las sociedades a las que ésta debería servir. Y ello ocurre en buena medida porque no es dentro de la academia donde reside la voluntad política necesaria para iniciar los cambios que la sociedad requiere, aunque como sucede en este caso de los adultos en condición de rezago, la sociedad no esté articulada ni organizada para reclamar. Por ello concebimos este modesto aporte no sólo como una alerta (que dista mucho de ser temprana), sino como un aviso urgente de la necesidad de considerar el costo de oportunidad de no hacer nada, o de seguir haciendo lo mismo. Compartimos con Cortés la idea de que "...la sola denuncia sin anuncio es mero oportunismo..."⁴⁶ que poco favor le hace a

⁴⁶ La frase es de Esteban Cortés, comentarista de la versión preliminar del documento en el debate sostenido con los miembros del equipo de expertos en el tema de educación de adultos del CREFAL, en la reunión efectuada en Pátzcuaro, Michoacán, en septiembre de 2005.

la ciencia y a la sociedad misma. Es por ello que esta investigación fue realizada con el sincero deseo de que alguien, más allá de la torre de marfil, pase de la reflexión a la acción. Por lo tanto, hacemos votos porque la práctica educativa de este país refleje en el futuro cercano la cabal comprensión, por parte de políticos, funcionarios, docentes y la sociedad en general, del mensaje encerrado en las palabras de Fernando Solana Morales (*Tan lejos como llegue la educación*, 1982): *En última instancia, el desarrollo es de las personas. Las cosas no dan calidad a la vida, si no se transforma quien las produce y las usa; las técnicas no mejoran la existencia, si quien las maneja no es dueño de su destino; el poder no hace mejores a los pueblos, si no se ejercita como servicio; lo decisivo es el mejoramiento humano; es el ser, no el tener. Por ello, ninguna nación podrá avanzar en su desarrollo más allá de donde llegue la educación.*

Referencias Bibliográficas

- Aguerrondo, Inés (1999). *El nuevo paradigma de la educación para el siglo* [en línea]. Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, OEI. Consulta: 28-08-05. <http://www.campus-oei.org/administracion/aguerrondo.html>
- Aguilar Camín, Héctor *et al.* (1992). "El estado de la educación". En: Guevara Niebla, Gilberto (comp.), *La catástrofe silenciosa*. México: Fondo de Cultura Económica, pp. 29-96.
- Banco Interamericano de Desarrollo (1999). *América Latina frente a la desigualdad: Progreso económico y social de América Latina, Informe 1998-1999*. BID.
- Bertely Busquets, María, coord. (2003). *Educación, derechos sociales y equidad: educación y género, educación de jóvenes y adultos*. México: Consejo Mexicano de Investigación Educativa, SEP. Programa de Fomento a la Investigación Educativa, convocatoria 2002.
- Bracho González, Teresa (1995a). "Pobreza educativa". En: *Educación y pobreza. De la desigualdad social a la equidad*. México: El Colegio Mexiquense / UNICEF, pp. 273-307. Reimpreso en Tijerina G.J.A. y Meléndez B. (eds.). *Capital humano, crecimiento y pobreza: problemática mexicana*. Segundo Encuentro Internacional. México: Universidad Autónoma de Nuevo León, Facultad de Economía, pp. 61-86.
- (1995b). "Distribución y desigualdad educativa en México". En: *Estudios Sociológicos*. El Colegio de México: vol. XIII, núm. 37 (ene.-abr. 1995).
- (1999). "Perfil educativo regional en México". En *Estudios Sociológicos*. El Colegio de México, vol. XVII, núm. 51 (sep.-dic. 1999), pp. 703-743.
- y Jorge Padua (2001). *Notas sobre la educación y el desarrollo en México: el siglo XX*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas y El Colegio de México. Documento presentado en el Seminario Internacional Desarrollo Económico Comparado, México-España, Siglos XIX y XX. CIDE, El Colegio de México, México D.F, julio 4-6 de 2001.
- y José Manuel Del Río (2004). "El sistema educativo mexicano en el último cuarto del siglo XX". En: *25 años de desarrollo social en México: estudios económicos y sociopolíticos*. México: BANAMEX.
- y Julianna Mendieta (2005). *Evaluación del Programa Cero Rezago 2004*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Campero Cuenca, María del Carmen (2002). *Un paso más en la formación de los y las educadoras de personas jóvenes y adultas... Aún nos queda camino por recorrer. Sistematización de*

- una experiencia. México: Universidad Pedagógica Nacional. Tesis para obtener el grado de Maestra en Educación de Adultos. Asesora. Mtra. Sylvia Schmelkes
- Cantú, Arturo (1992). "El rezago, 1980-2110". En: Guevara Niebla, Gilberto (comp.), *La catástrofe silenciosa*, México: Fondo de Cultura Económica, pp. 97-155.
- Carranza Palacios, José Antonio (2000). "La educación para los adultos 1995-2000" en: Secretaría de Educación Pública, *Memoria del quehacer educativo 1995-2000*. México: SEP. v.2
- Comisión de las Comunidades Europeas (2000). *Memorandum sobre el aprendizaje permanente; documento de trabajo de los servicios de la Comisión*. Bruselas: CCE, 30-10-2000.
- (2003). *Comunicación de la Comisión: Invertir eficazmente en educación y formación: un imperativo para Europa*. Bruselas: CCE, 10-01-2003.
- Consejo Nacional de Población, Secretaría General (2004). *Informe de ejecución 2001-2003 del Programa Nacional de Población 2001-2006*. México: CONAPO.
- Consejo Nacional para la Vida y el Trabajo e Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (2004). *Programa Piloto "Cero Rezago Educativo"*. México: CONEVyT, INEA.
- Cunill Grau, Nuria (2004). "Balance y participación ciudadana en las políticas sociales. Propuesta de un marco analítico". En: Ziccardi, Alicia (coord.), *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, México: IISUNAM-COMECOSO-INDESOL, pp. 57-76.
- Fundación Este País e Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2003). *¿Qué hace a una escuela una buena escuela?* [resumen del primer Informe del INEE]. México: Fundación Este País.
- Galeana Cisneros, Rosaura (1997). *La infancia desertora*. México: Fundación SNTE para la Cultura del Maestro Mexicano.
- Goodin, Robert E. (2003). "Las instituciones y su diseño". En: Robert E. Goodin (comp.), *Teoría del diseño institucional*. Barcelona: Editorial Gedisa.
- Guevara Niebla, Gilberto (comp.) (1992). *La catástrofe silenciosa*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2005). *Estadísticas por temas: educación (indicadores seleccionados, educación)*. <http://www.inegi.gob.mx> [consulta del 20-04-03]
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2004). *La calidad de la educación básica*. México: INEE.
- Marqués Graells, Pere (2004). *Enseñanza de adultos* [en línea]. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. Facultad de Educación. Departamento de Pedagogía Aplicada. Consulta: 31-05-05. <http://dewey.uab.es/pmarques/adultos.htm>.
- Muñoz García, Humberto, et al. (1998). "Educación y desigualdad social: debate". *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 3, núm. 6, jul.-dic. 1998, pp. 317-345.
- Muñoz Izquierdo, Carlos (1998). "Efectos de la escolaridad en la fuerza de trabajo". En: Latapí Sarre, Pablo (comp.), *Un siglo de educación en México*. México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Fondo de Cultura Económica, v. I, pp. 175-199.

- Observatorio Ciudadano de la Educación (2000a). *El rezago educativo*. México: OCE, Comunicado 44, 23/11/2000 <http://www.observatorio.org> [consulta 06/10/2004].
- (2000b). *El Informe México sobre los Acuerdos de Jomtien ¿optimismo justificado?* México: OCE, Comunicado 30, 12/04/2000 <http://www.observatorio.org> [consulta 06/10/2004].
- (2001). *El Consejo Nacional de Educación para la Vida y el Trabajo*. México: OCE, Comunicado 66, 31-11-2001 <http://www.observatorio.org> [consulta 06/10/2004].
- Ornelas, Carlos (1994). “La desigualdad en el sistema educativo mexicano”. En: Ornelas, Carlos, *El sistema educativo mexicano: la transición de fin de siglo*. México: CIDE, Fondo de Cultura Económica, pp.207-245.
- Poder Ejecutivo Federal (2002). *Acuerdo por el que se crea el Consejo Nacional de Educación para la Vida y el Trabajo*. México: Diario Oficial de la Federación, 22-02-2002.
- s.a. (2003). “Estudio de caso: México”. En: *Informe Regional de América Latina para la Conferencia de Revisión a Medio Plazo de CONFITEA*. Bangkok: septiembre 2003. pp. 245-381.
- s.a. (2005). “El rezago educativo todavía alcanza 30 millones: INEA”, *Diario Crónica*, 23-11-2004. <http://www.cronica.com.mx> [consulta 29-04-2005].
- Secretaría de Educación Pública (1999). *Perfil de la educación en México*. México: SEP.
- (2000). *Sistemas para el análisis de la estadística educativa, SisteSep* (base de datos). México: SEP. Subsecretaría de Planeación y Coordinación. Dirección de Análisis, versión original 1.0, julio 2000.
- (2003). *Programa Nacional de Educación 2001-2006*. D.O.F. el 15-01-2003.
- Schedler, Andreas (2004). *¿Qué es la rendición de cuentas?* México: Instituto Federal de Acceso a la Información (Cuadernos de transparencia; 3).
- Schmelkes, Sylvia y Judith Kalman (1994). “La educación de adultos: estado del arte. Hacia una estrategia alfabetizadora para México”. En *Necesidades educativas básicas de los adultos: encuentro de especialistas*. México: Editorial Limusa, Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, pp. 15-39.
- (1998a). “El caso de la educación básica”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 3, núm. 6, jul.-dic. 1998, pp. 339-345.
- (1998b). “La educación básica” en Latapí Sarre, Pablo (comp.), *Un siglo de educación en México*. México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Fondo de Cultura Económica, v. II, pp. 173-194.
- Solana Morales, Fernando (1982). *Tan lejos como llegue la educación*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Stiglitz, Joseph E. (2001). *Information and the Change in the Paradigm in Economics*. New York: Columbia University. Price Lecture.
- Suárez Zozaya, Ma. Herlinda (2004). *Rezago educativo en los mexicanos de México y en los Estados Unidos*. México: UNAM. Simposio Binacional de Investigadores en Educación, 12-13/03/2004.
- Subirats, Johan y Ricard Gomà (2001). “Cambios en las políticas de bienestar e innovación social en la Unión Europea”. En: *Reforma y Democracia*, núm. 17. Caracas: CLAD.

- Torres, Carlos Alberto y Daniel Schugurensky (1994). "Una economía política de la educación de adultos desde una perspectiva comparativa: Canadá, México y Tanzania". En: Canseco Aguilar, Rosalba, Rodríguez González, Sonia y García Crisóstomo (comp.). *Conceptos, políticas, planeación y evaluación en educación de adultos. Antología lecturas para la educación de los adultos*, México: Editorial Limusa, Grupo Noriega Editores, pp. 33-66.
- (2000). *Grandezas y miserias de la educación latinoamericana del siglo XX* [en línea]. Los Angeles: University of California. Graduate School of Education and Information Studies, Latin American Center. [Consulta 02-08-05]. <http://www.isop.ucla.edu/lac/cat/flaedu.pdf>.
- Ulloa, Manuel I. y Pablo Latapí Sarre (1998). "La educación de los adultos". En: Latapí Sarre, Pablo (comp.), *Un siglo de educación en México*. México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Fondo de Cultura Económica, v. II, pp. 59-73.
- UNESCO. Instituto de Estadística, OCDE, Programa de Indicadores Mundiales de la Educación (WEI) (2001). *Docentes para las escuelas del mañana: análisis de los indicadores mundiales de la educación. Resumen Ejecutivo*. París: Ediciones UNESCO y Ediciones OCDE.
- (2002). *Financiamiento de la educación – inversión y rendimientos: análisis de los indicadores mundiales de la educación. Resumen Ejecutivo*. París: Ediciones UNESCO y Ediciones OCDE.
- World Bank (2004). *World Development Indicators* (base de datos).
- Yurén, Teresa, Miriam De la Cruz y Alfonso Cruz (2004). *Mundo de la vida versus habitus escolar: el caldo de cultivo del rezago educativo*. s.e. Simposio Binacional de Investigadores en: Educación, 12-13/03/2004.

■ ANEXOS

1. Porcentajes y millones de personas

Indicadores seleccionados sobre nivel y promedio de escolaridad, 1960-2000

Indicador	1960	1970	1980	1990	2000
Distribución porcentual de la población de 15 y más años					
Sin instrucción	100	100	ND	100	100
Primaria incompleta a/	40.1	31.6	ND	13.7	10.3
Primaria completa b/	40.3	38.9	ND	23.2	18.1
Secundaria incompleta c/	12	16.8	ND	19.7	19.4
Hombres	2.4	3.4	ND	6.3	5.3
	100	100	ND	100	100
Sin instrucción	35.9	28.1	ND	11.7	8.8
Primaria incompleta a/	43.2	40.5	ND	23.1	17.8
Primaria completa b/	12.3	15.6	ND	19.3	18.5
Secundaria incompleta c/	2.6	4.5	ND	7	6.1
Mujeres	100	100	ND	100	100
Sin instrucción	43.9	35	ND	15.6	11.7
Primaria incompleta a/	37.3	37.2	ND	23.5	18.5
Primaria completa b/	11.8	18	ND	20	20.1
Secundaria incompleta c/	2.3	2.4	ND	5.6	4.6
Promedio de escolaridad de la población de 15 y más años (Años)	2.6	3.4	ND	6.6	7.3
Hombres	2.8	3.7	ND	6.9	7.6
Mujeres	2.4	3.1	ND	6.3	7.1

Nota: Excluye a la población que no especificó su nivel de instrucción.

a/ Incluye a la población con algún grado aprobado entre uno y cinco años de primaria.

b/ Incluye a la población con seis grados aprobados de primaria.

c/ Incluye a la población con uno y dos grados aprobados de secundaria o equivalente.

ND No disponible.

Fuente: Para 1960: DGE. VIII Censo General de Población, 1960. México, D.F., 1962.

Para 1970: DGE. IX Censo General de Población, 1970. México, D.F., 1972.

DGE. IX Censo General de Población, 1970. Base de datos de la muestra censal.

Para 1990: INEGI. XI Censo General de Población y Vivienda, 1990. Aguascalientes, Ags., 1992.

Para 2000: INEGI. XII Censo General de Población y Vivienda, 2000. Tabulados Básicos. Aguascalientes, Ags., 2001.

2. Incremento del rezago educativo y grado promedio de escolaridad

Año	Rezago educativo 2001 - 2006 (2) (miles de personas)						Grado promedio			
	Rezago educativo	Jóvenes de 15 años o más que se incorporan al rezago	Adultos en rezago que fallecen	Adultos que concluyen la secundaria en el INEA	Incremento neto	Situación actual	Sistema Escolarizado	CONEVYT		
2001	34,484.60	739.5	414.7	286.1	38.6		7.82	-5	7.83	
2002	34,622.60	802.7	412.5	252.2	138		7.97	-4	7.99	
2003	34,733.20	774.1	411.4	252.2	110.6		8.01		8.13	
2004	34,644.20	786.8	406.3	469.5	-89		8.19		8.28	
2005	34,316.60	760.5	403.5	684.7	-327.7		8.3		8.44	
2006	33,807.70	789.6	398.5	900	-508.9		8.41		8.6	

Fuente: INEA.

3. Resultados obtenidos 1993-2003 (miles de personas)

PROGRAMA	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
	CONCLUYEN NIVEL	125.5	127	140.5	158.3	172.2	271.8	320.9	305.5	286.1	252.2

Fuente: INEA.

1. Estimación de la población en condición de rezago educativo en México

	1970	1980	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
% Población de 15-64 años	49.26	51.07	57.47	57.98	58.51	59.06	59.63	60.22	60.28	60.40	60.96	60.73	60.88	61.43	61.97
% Población de 65 años o más	4.26	3.79	3.96	4.02	4.08	4.15	4.21	4.28	4.41	4.54	4.68	4.83	4.98	5.04	5.09
Población total de 15 años o más	50,5396,000	67,570,000	83,226,000	84,793,000	86,368,000	87,954,000	89,546,000	91,145,000	92,571,000	93,926,000	95,251,000	96,594,000	97,966,000	99,377,000	100,819,000
Población de 15 años o más (a)	27,079,069	37,074,472	51,123,509	52,571,401	54,060,438	55,591,795	57,166,678	58,786,331	59,880,405	60,999,576	62,144,564	63,316,115	64,515,000	66,047,000	67,614,000
% de población en rezago educativo (b)	94.8	91.00	62.20	61.70	61.30	60.90	60.40	59.90	59.50	59.00	58.60		52.00		52.56
Población en condición de rezago educativo (c)	24,641,980	23,060,321	31,747,699	32,436,554	33,139,049	33,855,403	34,529,674	35,213,012	35,629,841	35,989,750	36,416,714		32,557,461		35,537,918

Fuente: Elaboración propia con base en datos de World Development Indicators (2004) CD-ROM, World Bank e INEGI.

Notas (a) Estimado (% Población de 15-64 más % Población 65 años o más entre 100 multiplicado por el total de población de 15 años o más)

(b) Datos INEGI, salvo datos del año 2000 y 2002, que provienen del CONEVYT e INEA (2004). Programa Piloto Cero Rezago. (c)

2. Recursos por parte de la SEP destinados a la educación de adultos a través del INEA

	% de presupuesto SEP destinado al INEA
1983	2.2
1995	0.9
2004	1

3. Indicadores del proceso de generación del rezago educativo

	Rezago inicial	Certificados de secundaria - INEA	Población que ingresa al rezago
1980	27,273,800	n.d.	860,900
1982	n.d.	22,000	n.d.
1985	30,598,000	n.d.	852,900
1987	n.d.	29,000	n.d.
1994	33,800,000	127,000	590,000
1995	37,380,259	140,000	900,000
2002	34,500,000	300,000	750,000



El rezago educativo en México: análisis y propuesta de rediseño institucional del INEA, de Marianela Núñez Barboza, se terminó de imprimir en los talleres de Serna Impresos, S.A. de C.V., en Monterrey, México, el mes de enero de 2007. En su composición se usaron tipos Arial de catorce, nueve, ocho, siete y seis puntos, y Eras de nueve puntos. El cuidado de la edición estuvo a cargo de Pedro Cortés Rodríguez; el formato electrónico fue realizado por Ma. Salud Mendoza González y el diseño de portada por Rosa Ana Pérez Zúñiga. Se tiraron 750 ejemplares en papel bond de 90 gr (interiores) y sulfatado de 12 pts. (portada), más sobrantes para reposición

